

FMDV

Supporting local authorities
to access funding

Une publication du FMDV

Avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International

Renforcer les recettes fiscales locales pour financer le développement urbain en Afrique

Paroles d'acteurs locaux

Etude de cas des stratégies de 8 villes africaines

Octobre 2014





Le FMDV - Fonds Mondial pour le Développement des Villes – a été créé en octobre 2010 par Metropolis et CGLU pour devenir l'organisation internationale rassemblant les autorités locales (villes et régions) et leurs réseaux, autour des solutions économiques et financières pour un développement urbain durable. Instrument opérationnel, le FMDV soutient les collectivités territoriales dans le renforcement des dynamiques économiques locales et l'accès, dans les meilleures conditions, aux ressources nécessaires pour le financement de leurs stratégies de développement urbain au travers d'expertises techniques, d'ingénieries financières, et le transfert de bonnes pratiques.

Il prend également en charge la conception et le développement de stratégies de projet et de véhicules financiers qui donnent accès au financement de long terme pour les collectivités locales et leurs programmes spécifiques.

Le réseau favorise une approche globale sur l'économie urbaine et le financement du développement urbain, tant au niveau des outils traditionnels (émission obligataire, fiscalité locale, partenariats public-privé) que dans leur déclinaison endogène (la revitalisation socio-économique locale, la productivité et l'attractivité urbaines, l'économie verte, sociale et solidaire, la valorisation et la mobilisation des ressources locales).

Le FMDV anime le débat entre les parties prenantes actrices de l'urbain, via la publication d'ouvrages de référence sur le sujet, des études de cas thématiques et l'organisation de séminaires dédiés. Ses méthodes de coordination et de mise en œuvre promeuvent une culture multi acteurs basée sur la coopération et les échanges dynamiques entre autorités locales, notamment à travers des partenariats Sud-Sud ou triangulaires Sud- Sud-Nord.

Dans ce cadre, le FMDV a lancé une campagne internationale *REsolutions to Fund Cities* pour « REpenser les solutions économiques et financières » en mesure d'opérationnaliser un développement local, résilient et durable. *REsolutions* permettra de présenter lors de la Conférence des Nations Unies de 2016, Habitat III, un certain nombre de recommandations aux Etats sur la base du recueil d'initiatives et innovations locales de financement et de développement économique local. Des transferts et projets pilotes seront déployés tout au long de la campagne sur territoires volontaires.

Outre son siège à Paris, le FMDV dispose de Bureaux régionaux: pour l'Afrique, basé à Rabat-Maroc, pour l'Amérique latine, à Mexico-Mexique, pour le Moyen-Orient et Asie de l'Ouest à Machhad en Iran, et trois représentations nationales à Istanbul pour la Turquie, Brasilia pour le Brésil et à Washington DC pour les États-Unis.

TRAVAIL REALISE PAR : Sarah Boisard, Carlos de Freitas, Ghazi Hidouci

AVEC LE SOUTIEN DE : Carole Guilloux, Jean-François Habeau, Charlotte Lafitte, François Yatta

Pour nous contacter : contact@fmdv.net // www.fmdv.net

Publié par le FMDV / 35 Boulevard des Invalides / 75007 PARIS

Octobre 2014

Sommaire

Sommaire	3
Liste des Figures (Etudes de cas).....	4
Mot d’ouverture - Geoffrey Makhubo.....	5
Clefs de lecture de l’étude	7
Quelques éléments de contextualisation - François Yatta	11
Renforcer les synergies entre les différentes échelles administratives	
Commune Urbaine de Marrakech, Maroc	14
Un système concerté de mobilisation des ressources financières	
Ville de Dakar, Sénégal	24
Une utilisation parcimonieuse de « l’effet taux »	
Commune de Gitega, Burundi.....	36
Réorganiser les services de recouvrement pour augmenter les recettes fiscales	
Commune de Koumassi, Côte d’Ivoire	44
Faciliter le recouvrement par la téléphonie mobile	
Commune Urbaine de Mahajanga - Madagascar	54
Donner de la crédibilité au recouvrement forcé	
Commune Urbaine de Nouakchott, Mauritanie	62
Le « tout électronique » comme voie de sortie aux difficultés de gestion de la chaîne fiscale	
Municipalités de Dar Es Salaam, Tanzanie	69
La politique fiscale comme réponse aux défis de l’urbain	
Municipalité de Johannesburg, Afrique du Sud	80
Conclusion - Ghazi Hidouci	91
Remerciements	97
<i>REsolutions</i> , une campagne mondiale animée par les villes et aujourd’hui déclinée en Afrique	99
ANNEXES.....	100

Liste des Figures (Etudes de cas)

Figure 1. PART DES RECETTES DES RECETTES REALISEES / AU BUDGET DE FONCTIONNEMENT – EXERCICE 2013 (en %)	15
Figure 2. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA CUM (en %)	18
Figure 3: EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA CUM DE 2009 A 2014 (EN %)	18
Figure 4 : REPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LA VILLE DE DAKAR ET LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT	24
Figure 5 : LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA VILLE DE DAKAR (EN %) –EXERCICE 2013	25
Figure 6 : LES RECETTES D'INVESTISSEMENT DE LA VILLE DE DAKAR (EN %) – EXERCICE 2013.....	26
Figure 7 : EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DES IMPOTS LOCAUX (EN FCFA), 2009-2013	28
Figure 8 : EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE (2000-2013).....	29
Figure 9 : LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA COMMUNE – EXERCICE 2013 (EN %)	36
Figure 10 : PART DES DIFFERENTS IMPOTS LOCAUX AU SEIN DES RECETTES TOTALES DE LA COMMUNE (63%) – EXERCICE 2013	37
Figure 11 : EVOLUTION DES RECETTES FISCALES (2009-2013)	37
Figure 12 : CARACTERISTIQUES DES CREDITS OBTENUS PAR LA COMMUNE DE GITEGA	41
Figure 13. VERSEMENTS DUS A LA COMMUNE DE KOUMASSI AU TITRE DE LA FISCALITE PARTAGEE AVEC L'ETAT	45
Figure 14. RESSOURCES FISCALES ET NON FISCALES ADMINISTREES DIRECTEMENT PAR LA COMMUNE DE KOUMASSI	45
Figure 15. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA COMMUNE DE KOUMASSI (EN %).....	45
Figure 16. PRINCIPALES MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA COMMUNE DE KOUMASSI.....	46
Figure 17. PART DU BUDGET CONSACREE AUX DEPENSES D'INVESTISSEMENT (EN %)	50
Figure 18. LES DIFFERENTES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE KOUMASSI (EN %)	51
Figure 22. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA CUM.....	55
Figure 23. LES RECETTES MUNICIPALES RECOUVREES EN 2013.....	58
Figure 24: REPARTITION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE LA CUN ET LES COMMUNES	62
Figure 25. REPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LE CITY COUNCIL ET LES MUNICIPALITES	70
Figure 26. EVOLUTION DES RECETTES RECOUVREES AU COURS DES CINQ DERNIERES ANNEES.....	70
Figure 27. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DU CITY COUNCIL	71
Figure 28. EVOLUTION DU MONTANT TOTAL DES RECETTES RECOUVREES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL	72
Figure 29. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA MUNICIPALITE DE KINONDONI (EN %) – EXERCICE 2013/2014	72
Figure 30. EVOLUTION DES RECETTES MUNICIPALES PREVUES ET REALISES AU COURS DES 5 DERNIERES ANNEES	76
Figure 31. EVOLUTION DES TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX PREVUS ET REALISES AU COURS DES 5 DERNIERES ANNEES	76
Figure 32. LES RECETTES DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG (EN %)	82
Figure 33. RECETTES D'INVESTISSEMENT DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG	83
Figure 34. DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG	84
Figure 35. ADMINISTRATION DE LA CHAINE FISCALE PAR JOHANNESBURG	85
Figure 36. EVOLUTION DU PRODUIT DE L'IMPOT FONCIER AU COURS DES 4 DERNIERES ANNEES	87

Mot d'ouverture

Councillor Geoffrey Makhubo

Maire Adjoint aux finances de Johannesburg, Afrique du Sud

Vice-Président du FMDV

Chère lectrice, cher lecteur,

Investir pour le développement de l'Afrique, c'est, en premier lieu, investir sur ses territoires.

Il est essentiel à cet égard de garantir un éventail de ressources financières suffisamment large aux collectivités locales pour leur permettre d'exercer leurs missions, et parmi elles, les ressources d'origine fiscale. La fiscalité locale constitue en effet un jalon essentiel de l'accès aux financements pour les investissements urbains. Une dynamique positive de recette fiscale permet de constituer les garanties nécessaires à la mobilisation de fonds supplémentaires. En outre, exercée dans un cadre stable, la fiscalité locale a un rôle correcteur des inégalités en redistribuant les revenus du patrimoine et de l'activité économique au sein de la société. Pour toutes ces raisons, elle occupe une place centrale dans la structure des budgets locaux et dans la construction de la vie démocratique locale.

Laissez-moi partager avec vous un chiffre évocateur : dans la note pays des *Perspectives économiques en Afrique 2010* consacrée à l'Afrique du Sud, il a été calculé que le ratio du coût de fonctionnement de l'administration fiscale rapporté à ses recettes restait stable à un faible niveau, de l'ordre de 1 %. Ce qui veut signifier que chaque rand (ZAR) prélevé sur les recettes pour le dépenser dans l'administration fiscale génère hypothétiquement 99 ZAR de recettes nettes du coût du recouvrement.

Si l'on ne doit pas prendre cette donnée pour argent comptant lorsqu'il s'agit de discuter de ces mêmes ratios, une fois « descendu » au niveau de l'administration fiscale locale, l'esprit reste frappé par le potentiel de progression et les marges de manœuvre que recèlent ces chiffres pour le budget des autorités locales.

La diversité des expériences africaines montre toutefois que les processus de développement local ont connu des fortunes diverses, et si le débat international a porté la décentralisation à un niveau consensuel, on ne peut faire de décentralisation sans instituer son corollaire irréductible, la décentralisation fiscale, laquelle émerge encore difficilement des trajectoires que l'on observe dans les pays d'Afrique. Les tensions qui entourent cette répartition des ressources, entre national et local, est lourde de conséquences sur la capacité des collectivités locales à administrer leur territoire au quotidien, à fournir les services essentiels au déploiement durable des activités de ses citoyens et à contribuer au rayonnement et à l'attractivité du pays.

Le renouveau de ce débat est essentiel, car la fiscalité locale des villes africaines est aujourd'hui « en panne ». Son produit n'alimente qu'insuffisamment le budget de nos collectivités confrontées aux effets enchevêtrés de leur urbanisation rapide. Cette situation tient à une intrication complexe de plusieurs facteurs : le cadre institutionnel tout d'abord, insuffisamment développé en faveur des villes, les résistances politiques à la décentralisation, l'érosion de la base fiscale due à certaines politiques nationales, et certaines formes de complaisance qui tous contribuent à amoindrir les recettes disponibles, la légitimité et la confiance des investisseurs et des citoyens envers les collectivités et le déploiement de leurs politiques publiques locales.

D'autre part, les fonctions de redistribution qui lui sont inhérentes sont loin d'être observées : bon nombre d'impôts locaux présentent une structure régressive et impactent plus lourdement les contribuables plus modestes. Dans ces circonstances, la fiscalité en vient à exercer des effets inverses, ceux de renforcer les inégalités, en concentrant l'essentiel de l'effort contributif sur les catégories moyennes de la population.

L'urgence du débat sur la fiscalité locale doit ainsi être reposée, et amener la formulation de réponses opérationnelles aux difficultés rencontrées par les villes.

Le FMDV a lancé sa campagne *REolutions To Fund Cities*, expressément pour révéler les stratégies et mécanismes à même de renforcer le développement économique local et le financement des programmes de développement urbain et donner la parole aux acteurs locaux. En cela, il donne corps à son mandat de médiation auprès des gouvernements centraux, des institutions multilatérales, des banques de développement, des investisseurs institutionnels et privés, des réseaux de citoyens et du secteur privé pour inciter ces partenaires du développement local à investir sur nos territoires, dans le renforcement de nos capacités et expertises locales, afin d'imaginer, avec nous, des solutions dynamiques aux carences de financement que nous rencontrons. Car c'est ensemble qu'il nous faut penser les moyens de faire de la croissance urbaine un moteur de réduction des inégalités et de promotion de modèles de développement vertueux.

Avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères français, cette publication nous offre une première série d'exemples de l'innovation de la gestion fiscale à laquelle les autorités locales africaines sont collectivement appelées.

Je souhaite, en premier lieu, remercier mes pairs de Marrakech - Maroc, Dakar - Sénégal, Gitega - Burundi, Nouakchott - Mauritanie, Koumassi - Côte d'Ivoire, Mahajunga Madagascar et Dar Es Salaam-Tanzanie, ainsi que leurs partenaires pour avoir permis l'exploration de leurs approches fiscales, innovantes ou simplement fonctionnelles, et leur partage avec le plus grand nombre.

Les pistes d'amélioration des systèmes de la fiscalité locale en Afrique son innombrables, mais nous pouvons nous féliciter de ces expériences et de la conviction qui les porte, s'inspirer mutuellement, et en multiplier la mise en œuvre sur le continent.

Pour finir, dans le cadre de l'agenda international sur la définition d'un *Nouvel Agenda du Développement* et d'un *Nouvel Agenda Urbain*, je vous invite, à travers le programme *REolutions*, à venir partager les réponses les plus pertinentes, efficaces, solidaires et durables, aux goulots d'étranglement du financement de notre développement.

Certaines de ces expériences sont d'ores et déjà exposées à travers cet ouvrage. Je vous en laisse découvrir la teneur et vous en souhaite une lecture inspirante.

Clefs de lecture de l'étude

OBJECTIF

Les études de cas réunies dans cette publication s'attachent à retracer **les jalons clefs de la politique fiscale** ainsi que **les réorganisations** diverses survenues **dans les modes d'administration de la fiscalité locale** de huit villes africaines, au cours des 5 dernières années. Elles examinent le **contexte de décentralisation national** et le degré d'**autonomie fiscale** accordé aux collectivités locales, afin de comprendre le contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent les décisions politiques locales en matière de fiscalité, et, en conséquence, le degré de **volontarisme politique** que ces initiatives révèlent.

La méthodologie retenue s'est essentiellement concentrée sur la **parole** des acteurs locaux, la formulation de leurs difficultés, de leurs propres éléments d'analyse de la situation, ainsi que les **pistes d'amélioration** qu'ils ont identifiées pour **agiliser et simplifier le système fiscal, et augmenter le niveau de leurs recettes**.

Les informations factuelles restituées ici proviennent donc de sources essentiellement déclaratives. Aussi, cette publication n'ambitionne pas de rendre toute l'exactitude technique des initiatives dont il est question, mais plutôt de donner à voir l'ensemble des contraintes appréhendées par les acteurs locaux, les facteurs de succès de leur politique fiscale, les outils ayant fait leur preuve et qui ont permis de changer en profondeur les méthodes locales de travail.

Sont ici traités les **deux leviers essentiels de toute politique fiscale** : la capacité à établir l'**assiette** et celle de déterminer les **taux**. Le degré et la manière de décentraliser ces deux compétences vers les collectivités locales déterminent l'importance de leur **pouvoir fiscal**, qui s'entend comme **l'aptitude à déterminer le niveau de leurs ressources**. Sont également étudiées les caractéristiques principales des méthodes de **recouvrement**, lorsque ce levier relève de la compétence et de la responsabilité de la collectivité locale, afin d'identifier les **besoins ressentis par les acteurs**.

LA METHODOLOGIE RETENUE

La méthodologie s'est articulée en deux temps : l'envoi d'un questionnaire différencié selon le type d'acteur interrogé, puis la conduite d'un ou de plusieurs entretiens d'approfondissement. Le Maire, le Conseiller municipal ou le Secrétaire général ainsi que les chefs de différents départements techniques ont ainsi été interrogés : le Service d'assiette, lorsque celui-ci existait, les techniciens du Service recouvrement (Receveur municipal ou chef de recouvrement), et enfin le Directeur financier ou comptable de la commune. Les données ont ensuite été synthétisées et recoupées lorsque cela était possible, puis problématisées dans les différentes études de cas.

Des entretiens avec des experts ont également été conduits pour apporter des éclairages complémentaires.

LES QUESTIONS STRUCTURANTES POUR APPREHENDER CES VILLES

La conduite des entretiens s'est efforcée de répondre aux points suivants:

- leur niveau de responsabilité et de compétence dans l'administration de la chaîne fiscale ;
- les effets du contexte institutionnel encadrant les collectivités locales sur leur niveau de ressources et leur capacité à mener à bien leurs missions fiscales ;
- les points de blocage et les défis rencontrés par les acteurs locaux dans la gestion de chaque étape de la chaîne fiscale, leur capacité à apporter des réponses concrètes à ces défis, les contraintes structurelles qui les empêchent de remédier de manière directe à leur situation ;

- les stratégies de sortie déployées, ou envisagées, pour s'affranchir des situations de blocage persistantes : les modalités renouvelées de dialogue avec les administrations centrales et les autorités nationales, la mobilisation des NTIC, la coopération via les réseaux de ville, la recherche d'appuis techniques et financiers extérieurs, etc.

CHOIX DES VILLES

FIGURE 1: LES VILLES DE L'ECHANTILLON

Région	Pays	Villes	Aire linguistique
Afrique du Nord	Maroc	Marrakech	Francophone
	Mauritanie	Nouakchott	Francophone
Afrique de l'Ouest	Sénégal	Dakar	Francophone
	Côte d'Ivoire	Koumassi	Francophone
Afrique de l'Est	Madagascar	Mahajanga	Francophone
	Tanzanie	Dar Es Salaam	Anglophone
	Burundi	Gitega	Francophone
Afrique Australe	Afrique du Sud	Johannesburg	Anglophone

Source : FMDV

La sélection des villes de l'échantillon s'est faite sur la base des critères suivants :

- la volonté d'équilibrer l'échantillon en retenant des aires régionales différentes - seule l'Afrique centrale n'y étant pas représentée ;
- la volonté de refléter différentes échelles de territoire (métropoles, communautés urbaines, villes de taille intermédiaire ou encore commune d'arrondissement) et statuts divers (capitale, villes secondaires) ;
- la volonté de retenir des villes appartenant à l'Afrique francophone et à l'Afrique anglophone en raison de la différence des choix de décentralisation qui caractérisent ces deux aires linguistiques et donc des degrés d'autonomie fiscale dont les villes disposent ;
- enfin le choix de villes membres du réseau du FMDV et de CGLUA aux fins de faciliter les contacts et un accès le plus rapide possible aux informations et à des échanges réguliers avec les services techniques et les élus.

Il en est ressorti un échantillon caractérisé par une forte diversité des villes représentées. Si l'on note des problématiques urbaines communes (nécessité de rester un pôle économique attractif, de faire face à une croissance urbaine forte, à l'accroissement des inégalités), les capacités de réponse diffèrent en fonction de leur statut juridique (métropole, regroupement communautaire, ville ou commune d'arrondissement) et des trajectoires de décentralisation nationales variées. L'autonomie fiscale de ces villes variant considérablement, il s'agit dans le cas de chaque étude de cas de savoir ce qu'elles en font et quelles stratégies de renforcement des recettes fiscales sont à l'œuvre.

INFORMATIONS GENERALES SUR LES VILLES DE L'ECHANTILLON¹

Ville	Statut	Habitants	Densité (Hab./km ²)	Croissance urbaine (%)	Part dans le PIB national (%)	Coefficient de Gini (ville/pays)
Johannesburg (Afrique du Sud)	Métropole Capitale	4 400 000	1 962	1,72	16	0,75 (2005) / 0,76
Dar Es Salaam (Tanzanie)	Métropole Capitale	3 588 000	1 787	6,63 (2010-2020)	70	0,32 / 0,37
Dakar	Métropole	3 215 255	4 147	2,5	50	[0,37 - 0,41] / 0,40

¹ Une précaution essentielle dans la lecture de ce tableau : les chiffres donnés proviennent du recoupement de plusieurs sources dont *L'Etat des Villes Africaines 2014. Réinventer la transition urbaine*, ONU Habitat, CGLUA, ICLEI, 2014 constitue la source la plus importante. Les autres informations proviennent de sources diverses (rapports, monographies, wikipédia).

(Sénégal)	Capitale					
Marrakech (Maroc)	Métropole (Communauté urbaine)	1 174 550	5 106	2,7 (2010-2020)	5	- / 0,41
Nouakchott (Mauritanie)	Capitale - Ville intermédiaire (Communauté urbaine)	800 000	800	4,3 (2010-2020)	-	0,40 / 0,40
Koumassi (Côte d'Ivoire)	Commune d'arrondissement (District d'Abidjan)	317 562	59 233	-		0,5 (Abidjan) / 0,44
Mahajanga (Madagascar)	Ville intermédiaire (Communauté urbaine)	200 000	3 774	5 (2003)	-	- / 0,44
Gitega (Burundi)	Ville intermédiaire	142 000	394	1,4	-	- / 0,49

Source : L'Etat des Villes Africaines 2014. Réinventer la transition urbaine, ONU Habitat, CGLUA, ICLEI, 2014

- Le premier constat est ainsi celui de la trajectoire urbaine accélérée de ces villes, la plupart affichant un taux de croissance urbaine important (6.63% pour Dar Es Salaam, 5% pour Mahajanga, 4.3% pour Nouakchott, 2.7% pour Marrakech, 2.5% pour Dakar).
- Le second constat est celui du poids économique de ces villes, lesquelles occupent une part sinon écrasante (70% pour Dar Es Salaam, 50% pour Dakar), du moins suffisamment importante dans le PIB national (16% pour Johannesburg, près de 5% pour la ville de Marrakech). Si les données manquent pour Gitega et Mahajanga, il convient toutefois de noter qu'il s'agit respectivement de la deuxième et troisième ville du pays.
- Le troisième constat est celui des inégalités relativement fortes qui structurent l'organisation socio-spatiale de ces villes. Avec un coefficient de Gini excessivement élevé, Johannesburg est la ville la plus inégalitaire du corpus étudié. Les autres villes où l'information est disponible, telles que Dakar, Dar Es Salaam, et Marrakech, révèlent des inégalités de revenu médianes. Ceci étant, on constate que ces villes alignent généralement leur coefficient de Gini sur le chiffre national.

LES DIFFERENTS DEGRES D'AUTONOMIE FISCALE DES VILLES DE L'ECHANTILLON

Ville	Pouvoir de définition de l'assiette	Pouvoir de fixation des taux	Compétence de recouvrement	Part Fiscalité locale/recettes totales (%)
Johannesburg (Afrique du Sud)	Oui pour l'impôt foncier	Oui pour l'impôt foncier	Oui pour l'impôt foncier	18
Dar Es Salaam (Tanzanie)	Oui pour toute la fiscalité locale (FL)	Oui pour toute la fiscalité locale	Oui pour toute la fiscalité locale	-
Dakar (Sénégal)	Non pour les impôts locaux Oui pour les taxes	Non pour les impôts locaux Oui pour les taxes	Non	90
Marrakech (Maroc)	Non	Oui	Oui pour certains impôts locaux et certaines taxes	78
Nouakchott (Mauritanie)	Oui pour la FL, sauf pour la patente	Oui pour la FL, sauf pour la patente	Oui pour la FL, sauf pour la patente	-
Koumassi (Côte d'Ivoire)	Non	Oui pour les taxes	Oui pour les taxes	76
Mahajanga (Madagascar)	Non	Oui pour l'impôt foncier	Oui	-

Gitega (Burundi)	Non	Non	Oui pour toute la FL	63
-----------------------------	-----	-----	----------------------	----

Source : Données de l'étude

La part de la fiscalité locale dans le budget global de ces collectivités locales est souvent écrasante (90% pour Dakar, 78% pour Marrakech, 76% pour Koumassi, 63% pour Gitega – nous intégrons également Johannesburg où l'impôt foncier constitue la seule recette de nature fiscale mais qui s'élève à 18%). Cette proportion recouvre des réalités diverses cependant : Johannesburg, Dar Es Salaam, et Nouakchott disposent toutes les trois d'une autonomie fiscale importante en ce qu'elles peuvent établir l'assiette, fixer les taux et assurer le recouvrement de l'intégralité de leur fiscalité locale. Marrakech dispose de la même liberté mais elle est circonscrite à un segment de la fiscalité locale, une partie restant sous l'égide des administrations centrales, de même que Mahajanga qui n'exerce son autonomie que sur ses impôts fonciers. Dakar et Koumassi ne peuvent exercer ces prérogatives que sur les taxes municipales, les impôts locaux restant des compétences fondamentalement centrales. Enfin, Gitega n'a aucun pouvoir fiscal et ne dispose que de la seule compétence de recouvrement.

Cette publication a donc pour finalité de comprendre, à travers ces contextes différenciés, les ressorts des décisions politiques principales qui ont été prises en matière de taux et de recouvrement fiscal, d'identifier les facteurs de succès, les outils qui ont fait leur preuve et permis de changer les habitudes et méthodes de travail et *in fine* d'influencer le niveau des recettes fiscales. Dans un même temps, il est aussi essentiel de comprendre les éléments sur lesquels ces initiatives butent et ceux sur lesquels il est pertinent de leur apporter un « coup de pouce ». A travers cette étude centrée sur la parole des acteurs, le FMDV aspire à ouvrir sur la formulation de réponses opérationnelles, dans le cadre du programme mondial *REolutions To Fund Cities*, qui pourront se traduire a posteriori par des programmes, des formations et plateformes d'échange d'expériences entre les villes. Les défis étant nombreux, les réponses des politiques publiques sont parfois d'un niveau stratégique peu satisfaisant au regard des compétences données et des attentes légitimes et urgentes de la population urbaine. Cette publication est ainsi le premier jalon d'une série d'interventions diverses relatives à la fiscalité locale en Afrique.

Quelques éléments de contextualisation

François Yatta

Expert en Economie et Finances Locales

Cités et Gouvernements Locaux Unis Afrique (CGLUA)

Les villes africaines vont devoir « absorber » durant les 20 prochaines années, une croissance sans précédent, soit l'équivalent du double de population qu'elles ont accueilli les 60 dernières années. Cette réalité qui se matérialise progressivement suggère une demande en infrastructures qui dépasse de loin les actuelles capacités financières des villes africaines. Elle appelle au renouvellement de la fiscalité locale pour répondre aux besoins immenses de financement. Pour cela, les villes africaines doivent relever plusieurs défis.

Le premier des défis qui méritent une attention particulière de la part des responsables urbains est celui des systèmes d'information.

Etant généralement axés autour du territoire national, les données disponibles ne sont significatives qu'au niveau national ; elles n'intègrent pas de dimension spatiale. Cette contrainte, s'expliquent par le fait que les instituts nationaux de statistiques, qui peinent encore à construire des systèmes statistiques pour le besoin du pilotage de l'économie nationale, n'ont que très peu d'incitations à produire des statistiques locales. Quant aux villes africaines qui ont un niveau de développement institutionnel plus faible que les Etats, l'élaboration de systèmes d'information propres se heurte aussi à leurs limites financières.

D'autre part, cette difficulté d'instrumentation est d'autant plus exacerbée que la fiscalité locale se met en œuvre dans un contexte dominé par une économie informelle. En effet, les deux tiers des économies urbaines sont informelles et sont composées d'une myriade de petites unités économiques caractérisés par une absence de comptabilité et d'inscription dans les registres fiscaux. Cette situation paradoxale à une montée en puissance des collectivités locales met plus que jamais à l'ordre du jour le besoin d'un système d'information permettant à ce niveau de gouvernance d'exercer pleinement ses responsabilités.

Le caractère direct de la fiscalité locale qui se met en œuvre dans un double contexte d'informalité et de faible capacité institutionnelle rend encore plus difficile le prélèvement urbain. Contrairement à la fiscalité nationale, essentiellement indirecte et qui nécessite moins de capacité institutionnelle pour sa mise en œuvre et la collecte de ses produits, la fiscalité locale, majoritairement directe, requiert un niveau de développement institutionnel que n'ont généralement ni les services de l'Etat et encore moins ceux des collectivités locales. D'autant plus que dans sa mise en œuvre, les préoccupations de justice et d'équité se contredisent et compliquent toutes les initiatives de mobilisation de ressources.

Résultat, le recouvrement des impôts et taxes propres aux collectivités locales a un rendement médiocre qui s'explique par la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement.

La maîtrise de la chaîne fiscale est un autre défi de l'instrumentation de la fiscalité locale.

Dans la plupart des pays africains, le taux, la base et l'assiette des impôts locaux sont déterminés par l'assemblée nationale. Les collectivités locales sont donc entièrement passives dans la détermination de ce qui constitue le substrat de leur autonomie financière. L'établissement de l'assiette et l'émission des rôles sont, dans la majorité des pays, assurés par les services du Ministère des Finances. Dans la plupart des cas, ces services de l'Etat n'ont pas de relations contractuelles avec les collectivités locales pour lesquelles ils sont censés travailler. Ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services du Ministère des finances.

Dans de nombreux pays, la loi met, en théorie, à la disposition des collectivités locales les services déconcentrés de l'Etat, entre autres pour la collecte du produit des impôts locaux. Cette disposition se heurte dans la pratique à de nombreuses contraintes parmi lesquelles la contrepartie financière, légale ou illégale, de cette mise à contribution des services déconcentrés, les directives institutionnelles qui font des receveurs municipaux des agents nommés par le Ministère des Finances dans certains pays, etc.

Mais, il ne faut pas perdre de vue qu'une trop grande décentralisation de la chaîne fiscale peut être contreproductive. Non seulement la gestion de la chaîne fiscale requiert une technicité que les villes n'ont pas, mais en plus l'expérience de certains pays comme la Tanzanie montre qu'on peut assister à une situation où les produits collectés des impôts locaux sont plus faibles que le coût de la collecte et où les déséconomies d'échelle sont importantes. Pour éviter des baisses de rendement des impôts locaux préjudiciables à l'autonomie financière, il est mieux indiqué de décentraliser la collecte des impôts locaux plutôt que l'assiette ou l'émission au moins pour le moyen terme afin de laisser le temps aux villes d'avoir un niveau de développement institutionnel adéquat.

Certes, dans des pays comme la Tanzanie ou au Ghana, les collectivités locales ont une marge de manœuvre plus importante dans la création de taxes et/ou la fixation de taux, mais la tendance lourde est celle d'une exclusion des collectivités locales de la chaîne fiscale locale.

L'engagement politique au niveau local, notamment le niveau de prise de conscience sur l'importance de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales par la fiscalité locale, est un autre défi.

Les pays africains ont pris le parti de mettre en avant la décentralisation comme moyen de mobiliser les populations à participer aux actions de développement. Aujourd'hui, toutes les collectivités locales sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus. Ces derniers doivent mettre l'accent sur la mobilisation des ressources propres qui est le substrat de l'autonomie financière des villes africaines. Les études réalisées dans quelques pays africains montrent que la marge de manœuvre des élus locaux reste importante. En faisant une mise en perspective entre l'économie locale et la gestion publique locale et en mettant en rapport le budget communal et le Produit Local Brut, ces exercices montrent que les taux de prélèvement opérés par les villes sur leurs économies locales est de moins de 1% : sur 100 F de richesse produite dans une ville, l'institution municipale prélève moins de 1 F.

L'incapacité des villes à dépenser est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une ville prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir. Il est probablement nécessaire et possible de tripler le niveau actuel de ce prélèvement, pour le plus grand bien des ménages et des opérateurs locaux. Mais une telle ambition passe par l'instauration du dialogue et une gestion efficace et transparente de la part de la municipalité. Ce processus peut être enclenché par le dialogue entre la municipalité et les groupes socioprofessionnels locaux. Les responsables politiques urbains doivent comprendre l'importance de concilier démocratie électorale et démocratie participative pour renforcer l'efficacité fiscale : les populations sont plus disposées à payer pour des services qui répondent à leurs priorités, surtout si elles ont participé à la prise de décision concernant la fourniture de ces services.

Autre défi central, l'amélioration de la qualité de la dépense qui participe au consentement des populations à l'impôt.

L'amélioration de la qualité de la dépense publique est indissociable de la mise en place de contrôles des finances locales garants d'une gestion locale saine. C'est pourquoi, les législations nationales doivent prévoir la transparence et la performance des collectivités locales. La transparence est nécessaire à l'efficacité et à l'efficience de l'action locale ; elle est incontournable pour la redevabilité des autorités locales vis-à-vis de la population. Elle est améliorée lorsque les citoyens ont accès aux informations sur le fonctionnement et la gestion locale, lorsque les autorités locales respectent un certain nombre de règles et procédures légales en matière de recrutement et d'administration du personnel, d'appels d'offres, de passation des marchés, etc.; et sont soumises à des audits réguliers et indépendants - financiers mais aussi organisationnels-.

D'autre part, évaluer la performance des collectivités locales doit faire partie intégrante de la politique de la décentralisation mise en place par les Etats, qui doivent concevoir des instruments pour mesurer l'efficacité des collectivités locales dans l'exécution de leur mandat.

Parallèlement au niveau central, des leviers d'amélioration de la qualité de la dépense publique existent au niveau local. Il s'agit pour les responsables urbains de faire en sorte :

- (1) d'une part, que les décisions relatives aux dépenses publiques prises au niveau local reflètent mieux la demande des services locaux (efficacité allocutive), et
- (2) d'autre part, que les collectivités locales financent à meilleur compte que l'État ce qu'elles ont choisi de produire parce que mieux contrôlées par les électeurs du fait de leur proximité (efficacité productive).

Ces quatre défis doivent être pris en charge aussi bien par les élus locaux que par les responsables nationaux si l'on veut changer d'échelle en matière de prélèvement et rendre possible l'accès à d'autres modalités comme l'emprunt par exemple. En effet, au-delà de la simple augmentation des ressources propres, l'amélioration du prélèvement permet d'amorcer la pompe des ressources extérieures indispensables pour permettre aux villes africaines de financer les énormes investissements que requiert l'urbanisation rapide.

Renforcer les synergies entre les différentes échelles administratives - Commune Urbaine de Marrakech, Maroc

La commune urbaine de Marrakech (CUM) a **rehaussé ses recettes fiscales** de manière spectaculaire ces cinq dernières années. Elle doit cette embellie financière au **volontarisme politique de ses élus**, soucieux d'assainir la situation de la commune. Quelques mesures fondamentales ont permis cette amélioration : hausse des taux, réorganisation des services, informatisation, recensement. Forte de ces résultats et de ces gages de **bonne gestion**, la Commune a ensuite pu attirer des **financements significatifs de l'Etat**. Les défis restent cependant nombreux, des **contraintes structurelles** (manque de personnel qualifié, de moyens logistiques, de systèmes d'information performants) empêchent Marrakech d'approfondir cette dynamique de renforcement des recettes endogènes.

Marrakech en quelques mots

Selon les projections, le taux de croissance moyen de la population de Marrakech entre 2010 et 2020 est de 2.17% par an, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 22 300 habitants. La population devrait avoisiner 1 262 000 habitants à l'horizon 2025². Aussi les défis urbains sont-ils de plusieurs ordres : maintenir son image de capitale touristique de haut niveau et de pôle économique au Maroc, assurer l'intégration urbaine à travers le déploiement des infrastructures publiques et de l'habitat, faciliter la mobilité urbaine, et préserver l'environnement. Le taux de chômage pour la région Marrakech Tansift Al Haouz est de 4,3% comparé à un taux national de 9,6%³.

"La politique fiscale de la CUM est au centre de sa stratégie de développement territorial : pas d'investissements urbains ambitieux possibles sans une gestion des finances locales assainie au préalable."

*Fatima-Ezzahra El Mansouri,
Présidente de la Communauté urbaine de Marrakech*

Comprendre le système fiscal marocain : des réformes fiscales.. à approfondir

Le paysage fiscal marocain a été retravaillé en profondeur en 2007 afin de simplifier et clarifier sa structure. A ce titre, le nombre d'impôts locaux et de taxes est passé de trente-six à vingt-sept, supprimant ceux qui présentaient la rentabilité la plus faible. Cet effort de simplification du système fiscal va dans le sens préconisé par les experts internationaux⁴ dans la mesure où un nombre important d'impôts locaux à faible rentabilité entraîne confusion et inefficacité dans la gestion de la chaîne fiscale.

Suite à la réforme, la fiscalité locale marocaine a été segmentée de sorte à ce que les administrations centrales continuent à administrer intégralement trois impôts locaux: la taxe professionnelle, assise sur les activités commerciales la taxe d'habitation, et la taxe sur les services. La définition de l'assiette et des taux est assurée exclusivement par la Direction Générale des Impôts (DGI) et le recouvrement exercé par la Trésorerie Générale du Royaume. La part de cette fiscalité gérée par l'Etat au profit des collectivités locales représente près de 31% des recettes de fonctionnement de la CUM.

²World Urbanization Prospects : The 2011 Revision, UNDESA, New York, 2012.

³ Données obtenues sur le site du Centre Régional d'Investissement, accessible en suivant le lien suivant : <http://www.crimarrakech.ma>

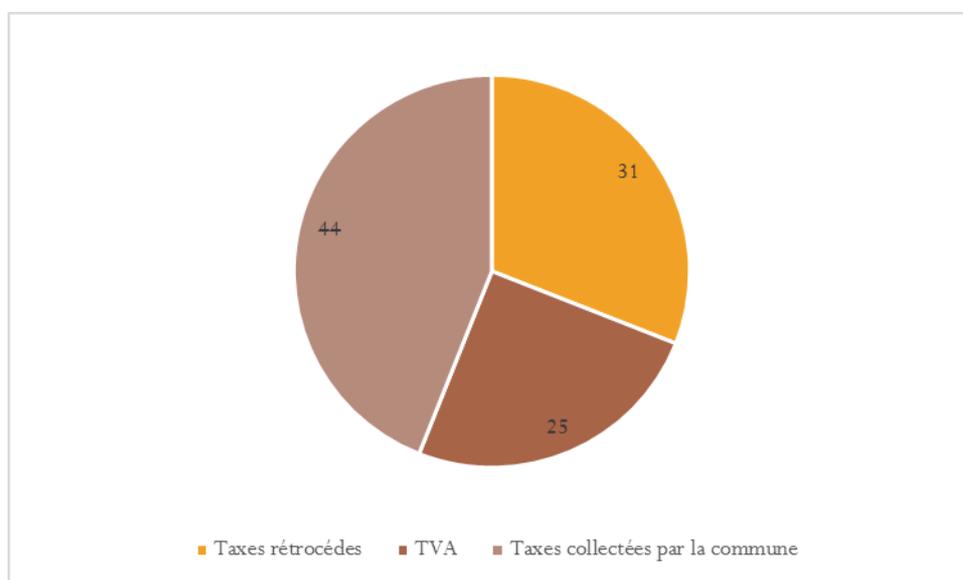
⁴Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne, Gérard Chambas, Economica, 2010.

La commune possède, quant à elle, la compétence de recouvrer le produit de la taxe sur les Terrains Non Bâties (TNB), sur les débits de boissons, sur le transport public des voyageurs, de séjour, et celle sur les opérations de lotissement. La liberté de fixation des taux constitue la seule marge de manœuvre dont dispose la CUM. Cette fiscalité locale représente la part la plus importante du budget de fonctionnement (de l'ordre de 44%).

Les autres recettes sont constituées par la TVA de fonctionnement (30% du produit national de cette taxe étant rétrocédé aux collectivités locales) qui représente près de 25% des revenus de la CUM. Ses recettes d'équipement sont quant à elles composées, pour l'essentiel, par l'emprunt, la dotation spéciale d'investissement, la vente de terrain (exceptionnel), et enfin l'excédent de fonctionnement utilisé pour l'investissement (taux moyen de 20%, 26% en 2014).

La fiscalité locale, directement gérée par la commune, est donc celle qui génère le plus de recettes. Il n'en a pas toujours été ainsi dans la mesure où de 2004 à 2009, le produit des taxes rétrocédées et des taxes administrées par Marrakech était quasiment égal. Cette montée en puissance de la fiscalité gérée localement coïncide avec la mise en place du nouveau Conseil Municipal qui a initié de nouvelles dynamiques.. Ainsi, alors que le budget consolidé⁵ de la commune de Marrakech représentait 320 Millions de Dirhams en 2003, celui-ci a été évalué à plus de 800 Millions en 2014.

Figure 1 : PART DES RECETTES REALISEES DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT – EXERCICE 2013 (en %)



Source : Commune Urbaine de Marrakech

Encadré 1 - Le besoin de poursuivre la réforme fiscale, un avis partagé à Rabat

Le budget de la commune de Rabat est rarement excédentaire du fait de sa masse salariale importante (5 500 fonctionnaires), et d'un faible taux de recouvrement. Pour permettre à Rabat de produire un excédent en mesure d'alimenter en partie son budget d'investissement, il est nécessaire de poursuivre la réforme fiscale de sorte à pouvoir imposer les bâtiments administratifs publics. En effet, la commune fait face à un manque à gagner important dans le recouvrement de ses recettes fiscales, l'essentiel des bâtiments à Rabat, capitale administrative du pays, relevant de l'administration (ministères, casernes, prisons, universités, hôpitaux publics), tous exonérés d'impôt. La démarche de la municipalité est justifiée par la prise en charge de tous les services nécessités par l'existence même de ces bâtiments (propreté, éclairage, voirie, transports). Pour cela, la taxe sur les services serait un candidat idéal dans la mesure où elle implique nécessairement une contrepartie (fourniture des services publics de base).

⁵ Avant 2003, la Commune de Marrakech avait un système d'organisation qui reposait sur 4 municipalités en plus de la Commune Urbaine, chacune représentant une entité indépendante avec son budget propre et son Conseil Municipal. Celles-ci ont ensuite fusionné pour constituer la seule Commune Urbaine de Marrakech.

Une fiscalité locale qui a beaucoup évolué

Une stratégie active de renforcement des recettes

Dès son arrivée, le nouveau conseil municipal a engagé des réformes conduisant à de nouvelles « performances » en matière de recouvrement fiscal. Cette dynamique coïncidait alors avec un discours de moralisation de la vie publique au Maroc et l'avènement d'un parti puissant, le Parti Authenticité et Modernité (PAM). Au cours de la seule première année d'exercice, les recettes issues de la TNB ont augmenté de 48%, et de 22% en ce qui concerne la taxe de séjour⁶. Les recettes non fiscales ont enregistré des variations plus significatives encore : les recettes des marchés de gros ont augmenté de 74%, celles de l'état civil de 122%, et enfin celles issues de la taxe sur les opérations de lotissement ont connu une hausse de 260%. Ainsi, la Commune Urbaine de Marrakech s'est engagée dans une stratégie de renforcement systématique et volontariste de toutes les ressources dont elle a la gestion directe.

Ce renforcement repose sur plusieurs axes fondateurs d'une politique de développement territorial ambitieuse et basée sur un changement culturel, en profondeur, de l'administration politique et technique locale, aux retombées directes sur la gestion et la performance de la fiscalité locale :

- des formations du personnel et des élus par l'université et des centres techniques : préparation de Master dans différentes disciplines qui rentrent dans le cadre des missions exercées par la CUM (Master en environnement, Master en gestion administrative, etc.). Les dépenses relatives à ces formations sont assumées dans le budget de la commune, laquelle assure le financement à hauteur de 85 à 90% du montant total de la formation ;
- la recherche de certaines compétences en interne afin de les responsabiliser et de les valoriser. Démarche qui tranche avec la culture antérieure dans laquelle le personnel ne disposait pas de responsabilité définie. Cette volonté d'appeler le personnel à assumer des postes à responsabilité a donné, selon les techniciens de la ville, un nouveau souffle à la CUM et produit des résultats qualitatifs visibles au quotidien ;
- des décisions de mutation structurelle concernant le mode d'administration de la fiscalité locale, dans le cadre de la mise à niveau de l'ensemble de l'administration communale : réorganisation de l'organigramme de la CUM en fonction des missions et des tâches de la commune, et donc création de nouvelles divisions pour répondre aux besoins pressants des citoyens et aux interventions nouvelles de la commune (Division de l'habitat insalubre et de l'environnement pour le programme de résorption des bidonvilles, de l'habitat menaçant ruine, division de la planification et du contrôle de gestion) ;
- la mise en place par la Présidence de la CUM d'une délégation de pouvoir alternée entre ses différents adjoints, chacun étant, tour à tour, chargé d'améliorer les performances du secteur dont il a la charge, tranchant avec le système qui prévalait auparavant, où les mandats étaient conçus pour six ans. Cette rotation des différents adjoints a ainsi permis d'améliorer les recettes, et, à l'administration, de s'interroger sur ses pratiques. Ce dispositif a également créé un rapport d'émulation entre les élus, tenus de présenter des résultats positifs pour leurs services, et a contribué, de fait, à l'amélioration de l'administration de la fiscalité locale ;
- une informatisation de l'ensemble des services de la CUM et l'installation d'un système d'information intégré qui permet de recourir aux nouvelles technologies de l'information (processus en cours mais réclamant du temps de formation et d'adaptation de l'administration mais aussi de la structure technique, support de l'opération).

⁶ Donn0.ca, 2010.0., 2010.ca, 2010.n Afrique Subsaharienne Collectivités locales. le m mn0.ca, 201estÉdition N° 3379 du 2010/12/13, « Marrakech : Un an après, la mairesse dit tout ».

Dans la convention signée concernant le programme d'investissement de la CUM jusqu'en 2017 et présentée devant le Roi du Maroc, un volet gouvernance a été inclus, comprenant des crédits supplémentaires pour financer la mise en place de ce système (10 millions de Dirhams). Au total, le budget consacré à ce système d'information comprend les crédits programmés par le Conseil Municipal lui-même ainsi que ceux financés par les investissements d'Etat ; en 2009, a ainsi été lancée l'informatisation du service en charge de l'administration de la TNB. La démarche n'est pas anodine dans la mesure où il s'agit de la taxe dont le produit est le plus important. Les techniciens ont fait savoir leur satisfaction quant au gain de temps engendré par ce nouvel outil. L'ancien système reposait en effet sur un travail manuel et l'utilisation de support papier (registre, fiche contribuable, dossier, etc.), contre, désormais, une simple commande sur un clavier d'ordinateur permettant l'accès de manière instantanée à toutes ces informations. D'autre part, la situation du versement des recettes est actualisée et disponible chaque jour, notamment les montants versés par chèque et espèce ; il a donc été prévu de généraliser l'informatisation de la TNB à toutes les autres taxes municipales. La saisie des données relatives aux redevables de la taxe de séjour, la taxe sur le débit de boisson, sur les transports publics, et les droits relatifs à l'occupation du domaine public est actuellement en cours.

- une politique fiscale résolument volontariste de révision de l'arrêté municipal fixant les taxes et la revue de certains taux (cf. l'abaissement du taux de la TNB : décision politique motivée par la volonté de ne pas décourager les promoteurs immobiliers - celle-ci a été accueillie de manière très positive par les citoyens) ;
- concernant l'assiette et le recouvrement, des efforts importants ont été dirigés en premier lieu vers la TNB avec la mise en place d'un recensement dédié en 2012, démarche contractualisée avec un opérateur externe, la commune estimant ne pas disposer de la compétence technique en interne pour la réaliser (personnel avec les connaissances techniques et les moyens de se rendre au cadastre pour examiner tous les titres fonciers). Si ce recensement a permis d'élargir la base fiscale, certains agents de la CUM ont constaté de nombreuses erreurs dans les informations produites (terrains bénéficiant d'exonérations réassujettis, contribuables cherchant à se déclarer par la suite mais n'ayant pas été compris dans le recensement). Certains suggèrent même que ce recensement doit être effectué par les administrations centrales en même temps que celui qui concerne la taxe d'habitation. Le Ministère des Finances y procède en effet de manière annuelle, ses agents bénéficiant de primes (10% sur le produit de la taxe) et disposant des moyens techniques nécessaires (matrice, logiciel, etc.) ;

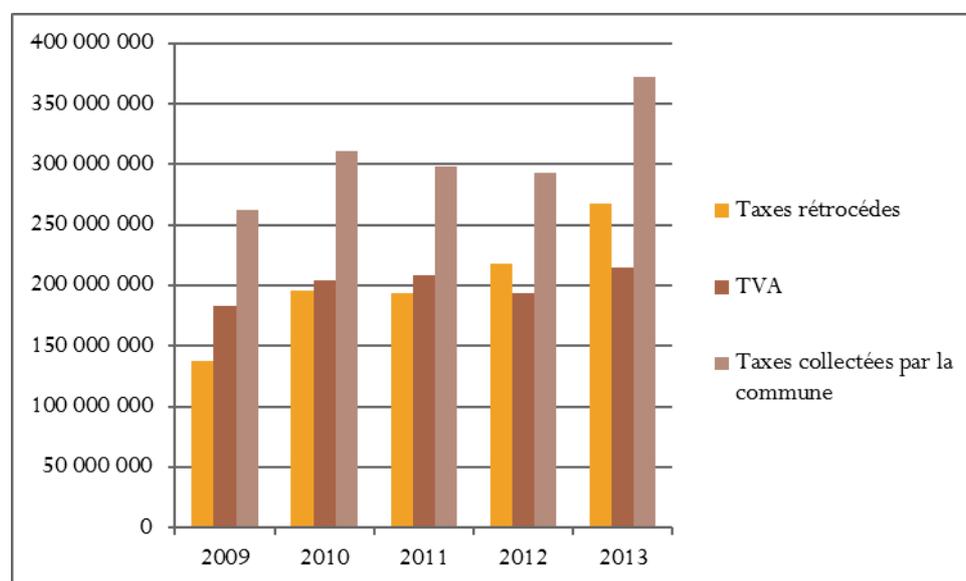
Marrakech a également déployé des efforts conséquents sur ses recettes non fiscales : de vrais résultats ont été constatés sur les marchés de gros par exemple, avec 14 millions de dirhams en 2009 passés à 23 millions en 2010. Sur les redevances de parking, la mise en place des horodateurs a été difficile à réaliser du fait de la résistance des citoyens.

Ce dispositif de reconquête fiscale n'a pas été sans soulever une vive désapprobation chez les opérateurs économiques de la ville et, de l'avis des techniciens de la commune, il a pour un temps affecté l'image de la Présidence et du Conseil Municipal. Il donne ainsi à voir une certaine forme de « courage politique » dans la mesure où cette politique du renouveau administratif et fiscal a fait l'objet d'un long rapport de force. Les effets concrets sur le budget de la CUM se sont néanmoins rapidement fait sentir avec un passage de 320 Millions de Dirhams en 2003 à 800 Millions de Dirhams en 2014.

La finalité de l'ensemble de la démarche étant d'augmenter les rentrées budgétaires afin de dégager des excédents à programmer sur les dépenses d'investissement, une amélioration sensible des recettes issues de ces sources à la fois fiscales et non fiscales est donc à prévoir après la finalisation des procédures d'informatisation. Si le produit issu des marchés de gros et des parkings s'est stabilisé et semble avoir atteint un palier aux yeux des agents de la commune, des marges de progression restent importantes concernant la TNB et les autres taxes, et c'est précisément ce segment de la fiscalité locale que la commune compte investir au cours des prochaines années afin de mieux maîtriser ses recettes.

Rappelons que la constance de la décision politique en matière fiscale doit permettre l'affirmation de la légitimité de l'action des agents du fisc local auprès des contribuables, et de fixer dans le temps les réformes engagées : de constituer en quelque sorte une nouvelle culture locale de l'impôt.

Figure 2 : LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA CUM (en %)



Source : Commune Urbaine de Marrakech

Figure 3 : EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA CUM DE 2009 A 2014 (EN %)

Recettes de fonctionnement	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes fiscales	53	52	53	54	56	54
Part de la TVA	31	29	30	28	25	26
Recettes des services rémunérés	5	6	9	8	7	5
Produits patrimoniaux	8	11	6	7	7	11
Produits financiers	1	0	1	2	1	1
Recettes accidentelles	0	1	2	1	2	1
Autres recettes	2	2	0	2	3	2
Total Recettes de fonctionnement	582 657 611	711 445 759	701 128 761	704 775 954	854 053 459	863 000 000

Source : Commune Urbaine de Marrakech

Des améliorations importantes ont ainsi été constat es en 2010 et 2013, après une légère baisse en 2011 et 2012. Il est possible de faire l'hypothèse d'une amélioration nette des recettes fiscales en 2010 suite au processus d'informatisation de la TNB au cours de l'année 2009.

Une politique fiscale audacieuse inscrite dans une stratégie de développement ambitieuse du territoire

Les améliorations constatées concernant les recettes municipales ont joué un rôle important dans la capacité de la CUM à développer sa stratégie d'investissement, dont la traduction la plus évidente est le Plan Communal de Développement (PCD). Ce PCD – outil conçu par l'Etat et systématisé à toutes les collectivités locales afin qu'elles puissent prioriser leurs besoins d'investissement-a été conçu pour la période 2011-2016 et couvre tous les secteurs clés de la commune (tourisme, infrastructure, culture, etc.). Il reflète en outre, la capacité de la CUM à se projeter sur son territoire, à en appréhender les urgences ainsi que les ressources à mobiliser et déployer pour y répondre. En assainissant sa situation financière, la commune de Marrakech a pu dégager des marges de financement plus importantes et surtout s'appuyer sur ces gages de gestion experte et réinvestie pour attirer d'autres financements.

Les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement sont par ailleurs programmées pour participer au financement de ce PCD. Ce fait est d'autant plus étonnant que la moyenne de 20% d'économie sur les dépenses de fonctionnement a été renforcée au cours des dernières années malgré l'évolution positive de la structure des dépenses de la commune (régularisation intégrale du personnel, impact des diverses législations et réformes, etc.). Ceci révèle une stratégie organisée d'optimisation des recettes et des dépenses publiques à même d'ancrer durablement les bénéfices de ces politiques dans le quotidien des habitants et des acteurs économiques et financiers locaux.

Des défis qui restent importants

La limite des moyens en ressources humaines et des moyens logistiques

Selon certains techniciens de la commune, le manque de moyens logistiques et la faiblesse des ressources humaines restreignent la portée de certaines initiatives. L'exemple du nouvel organigramme communal proposé par le Ministère de l'Intérieur à la CUM après plusieurs réunions de travail avec les fonctionnaires a été avancé pour illustrer cette difficulté. Ce dernier, qui comportait en effet la création de nouveaux postes de responsabilité et de nouveaux services, dont un service de contrôle fiscal, n'a pu être intégralement mis en œuvre faute de compétences en interne et de ressources humaines suffisantes. En outre, il est difficile pour la commune de maîtriser complètement sa matière imposable, faute de pouvoir la recenser fréquemment, la limite des moyens logistiques et humains étant en cause encore une fois.

Ces difficultés sont communes à d'autres collectivités marocaines (cf. Encadré 2).

Encadré 2. Le contrôle fiscal, une structure nécessaire dans les administrations fiscales locales au Maroc

La Commune Urbaine de Kenitra (CUK) a bénéficié, au même titre que la Commune Urbaine de Marrakech, de l'appui technique de la Direction Générale des Collectivités Locales et de l'USAID, à travers le Programme pour la Gouvernance Locale (PGL), afin de créer une Administration Fiscale Communale (AFC). L'accent a été mis en particulier sur la réorganisation de son administration fiscale avec: l'élaboration d'un nouvel organigramme et d'un manuel de procédures, la séparation du service d'assiette et de la régie des recettes, la répartition des tâches et la responsabilisation du personnel, la création d'un nouveau poste de suivi et de coordination au niveau du service d'assiette, l'informatisation de plusieurs opérations de recensement et de recouvrement, une augmentation des effectifs (la CUK ne comportait qu'un seul régisseur jusque-là et en compte trois désormais), l'intégration partielle de nouveaux outils de travail (localisation par satellite des terrains nus non bâtis et conversion de données par logiciel rattaché en coordonnées lombaires (X,Y)), recherche complémentaire de données sur internet (adressage, nouvelle activité). Autre fait saillant, la CUK a procédé à la création d'un service de contrôle des déclarations des contribuables afin de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Il s'agit d'un enjeu important pour la CUK en raison de la nature déclarative des impôts et des taxes dont les communes marocaines ont la gestion directe. Le renforcement de cette activité a été prévu à travers : la formation du personnel affecté au service, la création de plusieurs points de contrôle et de vérification entre plusieurs opérations, la multiplication des sources d'information relatives aux déclarations des contribuables en guise de comparaison, le renforcement des mesures de coordination en ce qui concerne les taxes dont le recouvrement implique l'intervention de plusieurs services et parties prenantes. L'ensemble de ces dispositifs se heurte toutefois au manque de moyens humains et matériels plus importants pour assurer le recensement, le recouvrement et le contrôle des taxes et impôts dont elle a la gestion directe.

Mieux connaître sa matière imposable, un enjeu majeur pour la CUM

La désactualisation des bases fiscales représente un manque à gagner important pour la municipalité. La matière imposable est riche (création de quartiers nouveaux, développement et installation d'entreprises de service, etc.) mais la périodicité des actualisations effectuées sur les assiettes est trop espacée pour permettre de traduire ces évolutions dans la structure de sa fiscalité locale. Cette compétence étant exercée exclusivement par les administrations centrales pour certains impôts locaux, il est impossible pour Marrakech d'agir sur ces dysfonctionnements de manière directe.

Cette situation génère, d'autre part, une véritable injustice fiscale : les valeurs locatives déterminées pour le territoire de Marrakech recèlent un nombre d'erreurs important, ce qui impacte le calcul de la taxe sur les services communaux par exemple. La situation est telle que certains quartiers aisés se retrouvent avec des valeurs locatives dérisoires, alors même que des quartiers nouveaux entiers n'ont pas été recensés et ne paient donc aucun impôt. Les techniciens s'accordent tous à dire qu'il faut travailler en priorité sur l'actualisation de la matière imposable, notamment les valeurs locatives qui datent de plusieurs années.

Renforcer les synergies avec d'autres services pour améliorer l'efficacité du recouvrement.. un défi complexe à mettre en oeuvre

L'essentiel des taxes dont la CUM a la gestion directe est composée de taxes déclaratives. Or, bien que ce dispositif soit prévu par le nouvel organigramme conçu par le Ministère des Collectivités Locales pour Marrakech, la commune ne dispose pas de structure de contrôle fiscal à ce jour. Son recouvrement est donc essentiellement basé sur les déclarations des contribuables. Afin d'améliorer les informations dont elle dispose, la CUM a demandé à la Délégation du Tourisme de lui fournir la liste de tous les établissements hôteliers, laquelle est systématiquement actualisée. Cette initiative aurait permis d'améliorer les bases de données des redevables assujettis à la Taxe de séjour. De même, concernant la Taxe sur les débits de boisson, des demandes ont été adressées à la Direction régionale des Impôts afin d'obtenir les chiffres d'affaires déclarés par les établissements pour le paiement de la TVA ou d'autres impôts nationaux. Les informations utiles pour l'administration de la Taxe sur le transport public des voyageurs ont également fait l'objet d'une démarche analogue : la Délégation des Transports délivre en effet la liste des cars et des taxis à la Wilaya ; insérer la CUM dans la boucle de l'information lui permettrait ainsi de mieux maîtriser les droits et redevances associés aux transports.

Ces initiatives sont restées lettre morte à ce jour ou n'ont jamais été élevées plus loin que les discours dans les réunions. Pourtant, elles sont perçues comme un enjeu majeur par les techniciens et permettraient d'améliorer les systèmes d'information dont ils disposent sans devoir recourir à des opérations de recensement coûteuses en moyens humains et matériels. Les techniciens ont ainsi suggéré de rendre la communication de ces informations obligatoire.

Le cas de Johannesburg illustre les conséquences positives de ce type de synergie. La municipalité recueille de manière hebdomadaire toutes les informations reçues par le bureau des enregistrements de la Ville, administration nationale qui consigne toutes les modifications survenues dans le tissu urbain (propriétés nouvelles, extensions, transactions, etc.). Ce dispositif permet à la municipalité d'actualiser en permanence la base de données dont elle dispose sur les redevables et d'avoir un système d'information fiable. Ces synergies sont donc essentielles à mettre en oeuvre et à développer en s'appuyant pour cela sur des institutions qui disposent déjà d'un avantage informationnel important et avec lesquelles il doit être possible de constituer des passerelles informatiques réduisant les coûts, renforçant la performance de la gestion publique et la lutte contre les fraudes et la corruption.

Le casse-tête des restes à recouvrer

Il s'agit d'une autre difficulté majeure rencontrée par la CUM, dont le stock des arriérés enflé de manière significative chaque année. Leur montant s'élevait à 616 millions de dirhams en 2013 pour atteindre 820 millions en 2014, l'équivalent du projet de budget de 2015. L'absence de mise à jour des fichiers des contribuables contribue à l'évolution rapide de ces montants. La TNB par exemple, qui est assise sur les terrains non bâtis, exigerait une actualisation annuelle des bases de données des contribuables dans la mesure où toute construction nouvelle susceptible de se matérialiser au cours de l'année sur les terrains rendrait caduque l'application de cet impôt. Les changements qui surviennent sont donc légions et se produisent rapidement. L'évaluation annuelle des montants recouvrables est ainsi en grande partie inexacte. Cette situation fausse complètement les prévisions budgétaires de la commune dans la mesure où il lui est difficile de déterminer sur les montants émis lesquels seront effectivement recouvrables. Selon certains acteurs locaux, à faire l'analyse des montants réellement recouvrable au sein du budget, seuls 50% du budget total seraient éligibles. Bien que consciente de ces enjeux, la CUM se heurte à la limite de ses moyens humains et logistiques, lesquels ne lui permettent pas de mettre en place le recensement annuel nécessaire pour remédier à ces écueils.

Si l'importance des restes à recouvrer constitue un sujet de préoccupation constant, Marrakech ne dispose pas des outils et prérogatives requis pour régler cette situation. Chaque année, lors de la commission d'élaboration du budget en Octobre, le problème des « restes à recouvrer » est évoqué au niveau de la Commission des Finances et du Conseil Municipal. Il est à nouveau évoqué à chaque mois de février, lors du bilan financier de l'année précédente. Le trésorier municipal, seul habilité à proposer l'admission en non-valeur de ces sommes non recouvrables, est présent à ces réunions et est informé de la nécessité de régler ces problèmes, mais il lui est difficile de réaliser ce travail, faute de ressources humaines suffisantes au niveau des Trésoreries nationale et communale.

La TNB constitue par ailleurs 81% des restes à recouvrer. Elle génère en effet beaucoup de résistances et bon nombre de réclamations portent sur l'inexactitude des superficies enregistrées comme sur celle des montants. La résolution de ces cas litigieux a été confiée à l'Agence urbaine, commission constituée par la commune urbaine et la wilaya⁷, chargée d'étudier ces dossiers. D'autre part, des réunions ont été organisées avec la wilaya afin de résoudre les cas d'une vingtaine de contribuables – les plus importants – et dont un quart a pu être débloqué *in fine*.

Un recours à des sanctions crédibles peu investi

Par ailleurs, les agents de la commune regrettent que le recouvrement à l'amiable soit celui qui prévale dans le mode de collecte actuel. Il expliquerait en partie l'importance des arriérés auxquels la commune fait face. Selon eux, des solutions seraient pourtant relativement simples à mettre en œuvre et permettraient - du moins pour certaines taxes - d'améliorer le recouvrement.

La confiscation des autorisations d'alcool pourrait être une solution possible à l'incivisme fiscal, mesure qui concernerait principalement les contribuables de la taxe sur le débit de boisson. Ces mesures présentent en outre l'avantage d'être faciles à mettre en œuvre, d'autant plus que ces suggestions s'inspirent de démarches analogues ayant déjà été expérimentées par le passé. En effet, concernant les autorisations d'occupation du domaine public, la CUM avait chargé l'avocat en charge de la représenter d'envoyer des missives pour enjoindre des redevables à régler leurs arriérés, faute de quoi leur autorisation leur serait retirée. Selon les techniciens de la commune, l'initiative avait porté ses fruits. Ils songent notamment à « l'effet boule de neige » susceptible d'être produit par ces mesures, le fait de sanctionner quelques contribuables entraînerait un effet de discipline fiscal général.

L'importance de sanctions crédibles et effectives a été soulignée dans bon nombre d'expériences d'autres collectivités. Dans l'échantillon qui nous occupe, la commune de Nouakchott a montré une véritable fermeté dans les sanctions appliquées aux opérateurs économiques solvables, efficacité ensuite traduite par le différentiel des montants recouverts

⁷ La wilaya est un échelon déconcentré dont l'équivalent français serait la préfecture.

(passage de 7 à 30 %) selon que la Contribution Foncière des Propriétés Bâties s'applique aux immeubles d'habitation ou aux immeubles d'usage commercial.

3 questions à Ashlaf Abdelatif, Secrétaire Général de la Commune Urbaine de Marrakech

*** Compte tenu du travail de « toilettage » opéré en 2007, jugeriez-vous le système fiscal marocain en adéquation avec les besoins des communes urbaines ?**

Du point de vue strictement institutionnel, le système fiscal marocain actuel répond aux besoins des collectivités locales, mais la loi fiscale est un peu ambiguë, et peut être sujette à plusieurs interprétations. Il faudrait donc un effort du législateur, pour produire des circulaires, décrets ou notes permettant de préciser le sens exact de certains textes, notamment au niveau de l'application des exonérations.

*** Que représente le stock des arriérés de la CUM par rapport à son budget ?**

Certaines taxes, comme sur les terrains non bâtis, témoignent d'un manque à gagner pour la CUM. Son budget pourrait être augmenté de 40% en recensant annuellement toute la matière imposable, avec un système d'informations adéquat, une informatisation de l'administration fiscale, et une équipe performante. Il faudrait décortiquer ces montants et utiliser les textes de loi permettant leur annulation, travail qui ne peut être effectué que par le trésorier municipal du Ministère des Finances.

*** Concrètement, quels seraient les points sur lesquels la CUM aurait besoin d'être renforcée ?**

Avoir une vraie politique fiscale, c'est-à-dire une vision et une politique sociale qui définit dans l'espace des objectifs à atteindre, demanderait des moyens logistiques, et un renforcement des ressources humaines. L'objectif commun du bureau exécutif du conseil municipal, du secrétariat général et de la Présidence de la Commune, est de moderniser l'administration fiscale, à travers un recensement total et l'élimination des contribuables non imposables.

Avec l'appui du Ministère de l'Intérieur, nous avons proposé un nouvel organigramme pour une séparation nette entre le service de recouvrement et le service de l'assiette, et l'instauration d'instances de contrôle et d'audit. A la suite d'appels à candidature pour les postes à responsabilité restés sans réponse, nous avons finalement opté pour des réorganisations service par service, en fonction des ressources humaines dont ils disposent déjà en interne.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ L'expérience de Marrakech donne à voir une véritable démonstration de volonté politique en matière de génération de recettes, de modernisation et de renouveau culturel, à fort impact, des administrations politiques et techniques.

_ Les manques à gagner restent cependant importants, malgré la richesse de sa matière imposable, les actualisations trop espacées des bases de données des contribuables, tant au niveau des administrations centrales qu'au niveau des services de la commune, limitent la possibilité de capturer les évolutions de la matière imposable et les surcroits de recettes fiscales qu'elles pourraient générer ;

_ La question des ressources humaines est centrale dans la qualité des réponses à apporter à ces problèmes. Plus nombreux et qualifiés, des cadres polyvalents pourraient faire face aux difficultés qui grèvent le processus de recouvrement : celles du recensement annuel, afin de garantir des fichiers de contribuables fiables, et celles du traitement des réclamations et des cas litigieux, lesquels sont sources de blocages interminables ;

_ Pour ce faire, la possibilité de former des cadres en interne doit être développée, la possibilité de recruter des personnes qualifiées débloquée, et l'indemnisation des

responsabilités développée, afin de créer une incitation à entreprendre des mesures plus ambitieuses en matière de fiscalité locale et de favoriser la pérennisation des cadres au sein de la structure.

_ Des mesures concrètes des autorités nationales en ce sens et de leurs services disposant d'informations capitales pour les autorités locales donnerait un second souffle aux collectivités marocaines.

_ La présidente de la CUM ainsi que ses techniciens regrettent que les initiatives de sensibilisation des contribuables et de communication sur les résultats, les missions et les responsabilités de la commune ne soient pas plus nombreuses. A ce jour, aucune démarche dans le sens d'une pédagogie de l'impôt (son sens, sa finalité, l'utilisation des recettes fiscales) n'a été menée. Elle permettrait pourtant de renforcer la légitimité de l'impôt et la disposition à payer des contribuables.

_ Le recours à la sanction doit venir compléter toute politique de reconquête fiscale pour donner toute sa cohérence à la démarche entreprise. Le consentement à l'impôt se fait également à ce prix mais nécessite la mise en place de dispositifs et de personnels ad hoc.

Un système concerté de mobilisation des ressources financières Ville de Dakar, Sénégal

L'innovation dakaroise réside dans la constitution d'une **équipe mixte**, associant les services de l'Etat et ceux de la Ville dans un effort de recouvrement commun de la fiscalité locale. Ce dispositif permet d'influer dans le sens d'une amélioration sensible de la **mobilisation des recettes fiscales** – domaine dans lequel les collectivités sénégalaises n'ont traditionnellement aucune prérogative. Ce dispositif, vieux de deux décennies déjà, se distingue par sa **pérennité**, traduction d'une **volonté politique renouvelée** de mener une stratégie de développement ambitieuse du territoire, basée en premier lieu sur l'augmentation des ressources endogènes.

Dakar en quelques mots

Avec ses 2 428 155 habitants et un taux de croissance urbaine annuel de 2.5%, la ville concentre un quart de la population du pays, soit un sénégalais sur cinq. Région la plus densément peuplée avec 4 147 habitants au km², elle dispose d'un taux d'urbanisation de 97.2%, soit plus du double de la moyenne nationale (41%). Si les effets de cette urbanisation constituent des opportunités de développement et un vivier d'énergies pour l'innovation, ils hypothèquent aujourd'hui l'avenir du territoire : explosion démographique, pauvreté, chômage des jeunes, occupation anarchique de l'espace, mobilité erratique, dégradation des équipements et de l'environnement⁸. Les conséquences de cette urbanisation mettent donc sous pression les ressources de la Ville, limitent sa productivité et son attractivité économiques (108 milliards de FCFA seraient perdus chaque année en raison des pertes de temps générées par les problèmes d'engorgement, selon les estimations de la Banque Mondiale⁹) et accroissent les tensions sociales et les inégalités.

Quelles ressources et quel pouvoir fiscal pour Dakar ?

Le découpage administratif définit deux échelons de gouvernance et de gestion du territoire : la Ville de Dakar et les communes d'arrondissement, au nombre de dix-neuf. L'existence de ces dernières a été consacrée par la réforme institutionnelle de 1996. La Ville de Dakar dispose des ressources qui reviennent aux collectivités locales de droit commun, à l'exception de celles spécifiées dans l'article 23 du décret d'application de la loi de 1996¹⁰, attribuées aux communes d'arrondissement.

Figure 4 : REPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LA VILLE DE DAKAR ET LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT

Ressources locales propres de la Ville de Dakar	Ressources des communes d'arrondissement
<p>Impôts locaux: Impôt sur le foncier bâti, Contribution des patentes, minimum fiscal, 50% de la taxe sur les véhicules, 50% de la taxe sur les plus-values immobilières</p> <p>Taxes municipales: taxe de publicité</p> <p>Produit de l'exploitation : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits d'alignement et frais de bornage, Produit de l'expéditions des actes administratifs d'Etat-Civil</p> <p>Produits domaniaux : Produit de la location des souks, Produit des droits de place, Redevance pour autorisation de stationnement des taxis, Droits de fourrières, Concessions dans les cimetières</p>	<p>Impôts locaux: Une partie du produit de la patente ; Taxes communales dont les taxes sur l'électricité ; Revenus du patrimoine immobilier, Contribution Globale Unique (CGU)</p>

Source : Données de l'étude

⁸ « Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar: Défis et perspectives », Djibril Diop, L'Harmattan, 2012.

⁹ Entretien avec Abdoulaye Sylla, Chef de la Division Etudes & Programmation Urbaine, Ville de Dakar.

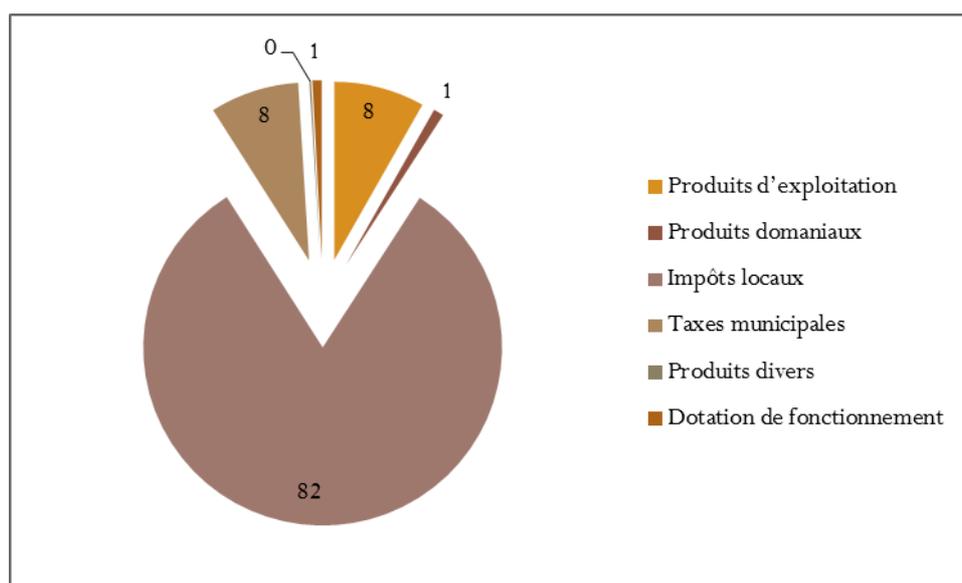
¹⁰ Loi n°96-09 du 22 mars 1996 et son décret d'application n°96-1118 du 27 décembre 1996

La Ville de Dakar, à l’instar des collectivités locales sénégalaises, dispose d’un pouvoir fiscal limité. Le pouvoir fiscal s’entend comme la capacité de décider du niveau de ses recettes¹¹, en disposant notamment de l’aptitude à établir l’assiette et à fixer les taux de la fiscalité locale. Ces deux compétences sont assurées par la Direction Générale des Impôts et du Domaine (DGID), et le recouvrement par la Direction du Trésor.

La Ville de Dakar dispose cependant de la gestion directe de la taxe de publicité, l’administration des autres taxes municipales ayant été confiée aux communes d’arrondissement après la réforme institutionnelle de 1996. Elle en établit l’assiette et les taux, tandis que le recouvrement est confié au service de la Recette Perception Municipale (RPM), structure composée à la fois d’agents du Trésor et de la Ville de Dakar et seul espace d’autonomie fiscale dont bénéficie la municipalité. La Ville a, en outre, la pleine latitude de déterminer l’assiette des différents produits, droits et redevances municipales, recettes non fiscales qui sont, elles aussi, recouvrées par la RPM.

Le produit de la fiscalité locale occupe une part majeure du budget de la Ville de Dakar. Lors des prévisions pour l’exercice 2013, sa part était estimée à 82 % dans les recettes de fonctionnement (figure 5) et elle est estimée en moyenne à 90% par les techniciens de la Ville. De même, elle alimente près de 41% des investissements qu’elle déploie (figure 6), les économies sur les dépenses de fonctionnement (Recettes de fonctionnement soustraites par les dépenses de fonctionnement) étant en effet abondées majoritairement par la fiscalité locale.

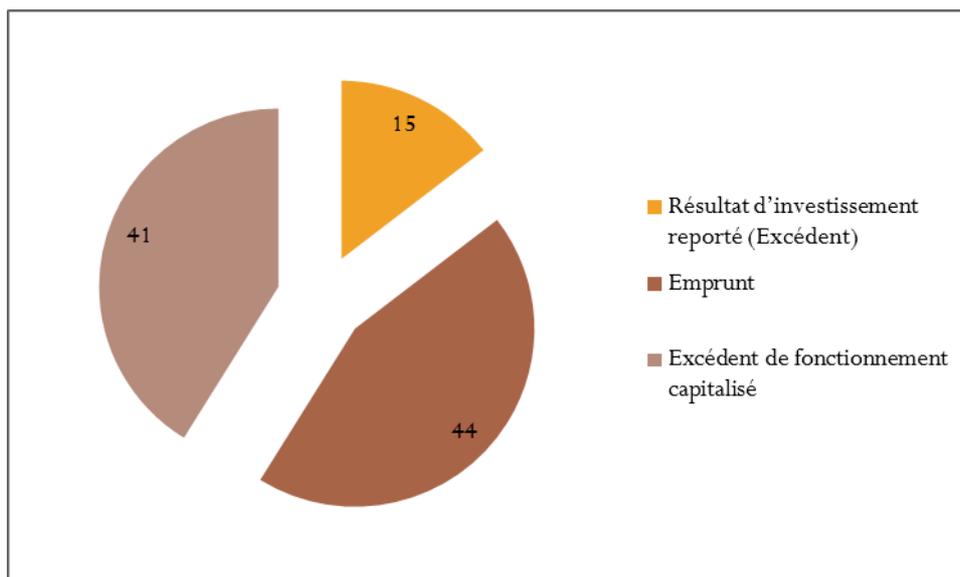
Figure 5 : LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE LA VILLE DE DAKAR (EN %) –EXERCICE 2013



Source : Budget prévisionnel disponible sur le site officiel de la Ville de Dakar

¹¹Guy Gilbert, « Fiscalité locale : une grille de lecture économique », Document de travail, Département de la recherche AFD, Septembre 2009.

Figure 6 : LES RECETTES D'INVESTISSEMENT DE LA VILLE DE DAKAR (EN %) – EXERCICE 2013



Source : Budget prévisionnel disponible sur le site officiel de la Ville de Dakar

Il y a ainsi lieu de constater que la Ville n'a, *a priori*, aucun pouvoir de décision sur ce qui s'avère être sa source de revenus la plus « rentable ». Les leviers de renforcement des recettes que sont l'assiette, les taux, et la maîtrise du recouvrement sont en effet tous centralisés. La singularité dakaroise vient de ce que, partant de ce contexte institutionnel contraint, la Ville est parvenue à déployer un double effort de renforcement de ses recettes fiscales :

- en s'associant avec les services déconcentrés de l'Etat afin d'élargir l'assiette de la fiscalité locale, et augmenter leurs capacités de recouvrement par la mise à disposition d'un surcroît de ressources humaines et techniques ;
- en renforçant ses systèmes d'information et de suivi de la taxe sur la publicité, taxe dont elle a la gestion directe.

Dakar proactif : mobiliser et optimiser systématiquement la diversité des sources de revenus disponibles

La volonté de coopération de la Ville avec les services déconcentrés de l'Etat est ancienne, et a fait l'objet d'efforts redoublés au cours des dernières années. La Ville cherche ainsi à maximiser l'ensemble de ses rentrées fiscales, en mobilisant tous les leviers dont elle dispose : gestion maîtrisée des taxes dont elle a la responsabilité directe, hausse des taux, et suivi rapproché du recouvrement fiscal opéré par la RPM.

Constituer des équipes mixtes pour augmenter les capacités des services déconcentrés de l'Etat

Trois étapes ont présidé à l'affirmation du volontarisme politique de la Ville de Dakar en matière fiscale.

Agir pour un renforcement structurel et fonctionnel - En 1994, la Ville de Dakar institue la Recette Municipale, structure conçue pour appuyer la Direction du Trésor et d'influencer l'amélioration sensible de ses recettes fiscales. Cette collaboration a consisté en la mise à disposition d'agents communaux, rémunérés par la municipalité, afin d'assister les services du Trésor public dans leurs missions de recouvrement. Cette équipe mixte, rebaptisée Recette Perception Municipale (RPM), est aujourd'hui constituée par 3 agents de l'Etat - le receveur, le régisseur et son adjoint – le reste de l'effectif étant composé par les agents de la commune. Auparavant, le recouvrement se faisait au niveau des différents postes comptables du Trésor. En décentralisant le recouvrement des impôts locaux au niveau de la RPM, les autorités centrales ont permis un meilleur suivi du recouvrement et une amélioration des recettes collectées. La Direction des

Impôts transmet annuellement l'ensemble des émissions de rôles à la RPM qui, après traitement, procède au recouvrement. Ce dispositif a également permis à la Ville d'avoir un interlocuteur unique en matière de recouvrement fiscal. La structure est sous la tutelle du Ministère des Finances, le receveur, lui-même agent du Ministère des Finances, reçoit les rôles d'impôt, procède à leur toilettage et à leur recouvrement.

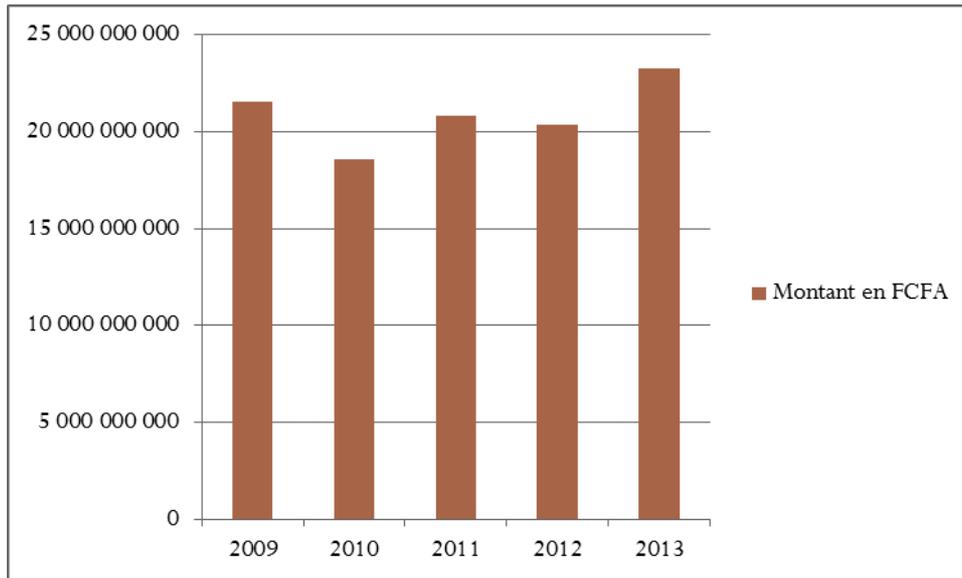
Agir sur la gestion du recouvrement - Ce dispositif a ensuite été renforcé par la mise en place, en 2009, d'une campagne de mobilisation spécifique, baptisée en interne « *Opération coup de poing* », renouvelée à deux reprises en 2010 et 2011. La Ville a ainsi déployé des moyens importants pour assister la RPM dans la distribution des avertissements, commandements et paiement des impôts locaux. Cette initiative est passée par la mise à disposition de 100 agents communaux tous assermentés et entièrement pris en charge par la commune, pour appuyer la RPM dans son entreprise de recouvrement (primes, véhicule, carburant, confection de tee-shirt et de badges, etc.).

Le coût de cette intervention a fait l'objet d'une évaluation préalable. Les effectifs affectés à ce dispositif représentent la plus grande part du coût de collecte, leur prise en charge pendant deux mois pleins étant en effet très importante selon les services techniques de la Ville. Ces opérations ont porté essentiellement sur la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB), la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), et la Contribution des patentes. Les facteurs qui ont motivé ces choix sont essentiellement la faiblesse des taux de recouvrement constatés sur ces différents impôts locaux, la fiabilité insuffisante des rôles résultant de petites cotes ou de cotes irrécouvrables, l'absence de recensement annuel, et le renseignement laborieux des adresses des différents contribuables. Si ces résultats n'ont pas été suivis par une variation abrupte des taux de recouvrement (figure 6), comme cela a été observé par exemple entre 2000 et 2005 où le budget de la Ville a connu une hausse de plus de 100% (passé de 10 936 436 982 à 24 821 000 FCFA), les équipes techniques de la Ville jugent ces mesures relativement efficaces.

L'intervention des équipes communales semble toutefois être ressentie par les services déconcentrés de l'Etat comme une mise en cause de leur performance. Pour preuve, le renouvellement des *opérations coup de poing* a été refusé par les autorités centrales en 2013.

Agir sur l'information disponible - Cette volonté de la Ville d'influencer la gestion de la chaîne a également concerné l'assiette de la fiscalité locale. En 2005, le Maire a mis cent agents municipaux qualifiés à la disposition de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), tous rémunérés aux frais de la Ville de Dakar, de sorte à les appuyer dans le recensement des contribuables et ainsi participer à l'élargissement de l'assiette de la fiscalité locale. Cette initiative, toujours en cours, s'est également accompagnée d'une dotation en matériel informatique. Des améliorations notables ont été enregistrées à la suite de cette initiative : en 2008, pour le seul quartier des Almadiès, le produit de l'impôt collecté dans ce secteur est passé de 9 millions de FCFA à 5 milliards. Cette hausse illustre l'importance du travail d'assiette, le différentiel de recouvrement s'expliquant par la faiblesse du nombre de contribuables payant l'impôt dans ce quartier avant cette mesure.

Figure 7 : EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DES IMPOTS LOCAUX (EN FCFA), 2009-2013



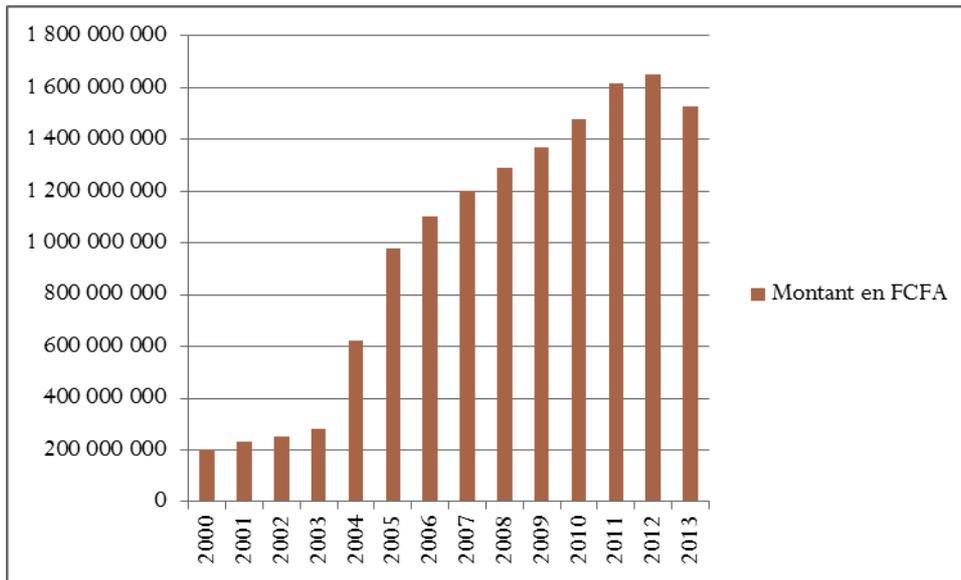
Source : Ville de Dakar

Maîtriser les taxes dont elle a la gestion directe

La Ville de Dakar a également mené une politique active de renforcement des recettes issues de la taxe sur la publicité. Elle procède pour cela à un recensement annuel, des *descentes de terrain* étant organisées à chaque début d'année, du 1^{er} Janvier au 31 Mars, afin de recenser systématiquement les nouvelles implantations, et autres changements survenus au cours de l'année passée. Ces opérations permettent à la Ville de « nettoyer » ses fichiers et de revoir en conséquence l'assiette de la taxe sur la publicité. De la même manière, en ce qui concerne les recettes non fiscales, la Division des Halles et des Marchés organise un semblable recensement annuel, procédant au dénombrement des places de marchés, afin de garantir un système d'information fiable. Ces initiatives montrent que la Ville de Dakar est engagée dans une stratégie volontariste et systématique de renforcement de l'ensemble des recettes dont elle a la responsabilité directe.

D'autre part, la Division des Taxes Municipales et de la Fiscalité Locale (DTMFL) échange en permanence avec la RPM afin de suivre le recouvrement la taxe sur la publicité. Les erreurs éventuelles rencontrées lors de la collecte sont envoyées au service d'assiette qui opère les vérifications nécessaires avant de renvoyer les avis à la RPM. Cette vigilance permet de corriger les erreurs d'appréciation, souvent source de contentieux et de difficultés de recouvrement. En 2013, le montant des recettes issues de la taxe sur la publicité s'élevait à 1 529 789 714 FCFA (2 325 280 €).

Figure 8 : EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE (2000-2013)



Source : Ville de Dakar

La hausse significative constatée des recettes issues de la taxe sur la publicité en 2004, puis en 2005, ainsi que son augmentation de façon quasi-linéaire jusqu'en 2011 semblent témoigner des efforts investis dans ce segment de la fiscalité locale. D'autre part, la délivrance du quitus fiscal¹² a rendu obligatoire le paiement de la taxe sur la publicité, et permis à la ville une meilleure traçabilité des contribuables tout en améliorant les recettes issues de cette taxe. Les acteurs locaux constatent toutefois, au regard de l'évolution des recettes de cette taxe, un rétrécissement des marges de progression, lequel semble s'observer à partir de 2011.

Informer et assurer la transparence, prérequis au consentement des populations à l'impôt et à la facilitation de l'entreprise de recouvrement fiscal

La Ville de Dakar a mis en place des dispositifs spécifiques pour communiquer le résultat de ses activités aux citoyens. Le budget voté est publié en ligne sur le site officiel de la municipalité, de même que tous les projets et programmes, les appels d'offres, les activités des directions, etc. L'information du contribuable, par le souci de transparence qu'elle pose, est essentielle à toute administration de la fiscalité locale, et participe à l'amélioration des conditions de son recouvrement. En témoignent les propos de Fatou Bintou Kamara, Chef de la Division des Taxes Municipales et de la Fiscalité Locale (DTMFL) :

« Depuis 2011, on note effectivement une propension plus grande des contribuables et redevables à s'acquitter des impôts et taxes. Il y a moins de résistance au paiement de l'impôt quand le contribuable voit où va son argent (pavages des rues et trottoirs, éclairage public dans les quartiers, réhabilitation de la voirie non classée, réhabilitation et réfection des écoles, des équipements sportifs et sanitaires), modernisation des plateaux dans les structures de santé, prise en charge sanitaire des élèves, lutte contre la pauvreté... »

¹²Le quitus fiscal est un document administratif exigé de celui qui veut soumissionner à un marché public. Il montre que le contribuable est en règle au regard de l'assiette et du recouvrement des impôts sur le revenu, de la contribution des patentes, de la TVA et de tout autre impôt direct et indirect.

Dépasser le plafond légal des taux : une collectivité locale qui n'a pas « froid aux yeux »

Les communes sénégalaises peuvent fixer les taux des taxes municipales jusqu'à un certain seuil déterminé par la loi. En 2004, le conseil municipal de Dakar a fait fi de ces dispositions et a fixé le taux de la taxe sur la publicité au-delà de son plafond légal. Cette décision a été contestée par l'organisation des opérateurs publicitaires et portée devant la Cour. Celle-ci a récemment donné tort à la Ville de Dakar et exigé la restitution du surplus encaissé. Cet épisode reflète les tensions existant autour du renforcement des recettes fiscales de la ville et l'esprit qui anime celle-ci dans un cadre de décentralisation fiscale pesant négativement sur le développement de la capitale. La variable d'ajustement que représentent les taux est souvent peu mobilisée par les collectivités locales en raison du coût politique associé à une hausse des montants imposés (cf. les expériences de Koumassi et de Nouakchott), scrupule politique qui ne semble pas retenir la Ville de Dakar.

Maintenir les dynamiques de collaboration : un souci constant

Selon les techniciens, le maire a toujours pris l'initiative d'assurer la meilleure collaboration qui soit avec les acteurs de la chaîne fiscale, en se rapprochant notamment de la DGID, de la Direction du Trésor, à travers des réunions, ateliers de travail et séminaires de sensibilisation des acteurs de la chaîne fiscale à l'amélioration de la fiscalité de Dakar. De l'avis des techniciens, les avancées se font cependant timides.

En outre, à l'issue d'un séminaire organisé en mars 2014, tous les acteurs de la chaîne fiscale (DGID, Trésor et Ville de Dakar) ont élaboré un plan d'action conjoint. Un Comité de pilotage, constitué par la DGID, le Trésor et la Ville, a été créé et doit se réunir tous les quinze jours afin d'exposer les difficultés rencontrées dans la gestion de la fiscalité locale et de les régler de manière concertée. Cette initiative constitue un bon début aux yeux des acteurs locaux dans la mesure où il leur sera possible d'accéder aux informations dont les services techniques ont besoin, de permettre au Service d'assiette de la Ville d'analyser les rôles (savoir qui sont les contribuables imposés, les modes de calcul des montants imposés, etc.), et de faire part de leurs réserves et/ou recommandations aux autorités centrales. Cette initiative permettrait à la Ville de mieux influencer la gestion de la chaîne fiscale et de valoriser l'avantage informationnel dont elle dispose, ses équipes étant, selon les propres termes des techniciens, « toujours sur le terrain ».

La mobilisation concertée de la fiscalité locale est en effet la *seule chance de survie* de la Ville. Pour rappel, 90% de ses recettes de fonctionnement et 40% de ses recettes d'investissement dépendent directement de ces efforts. L'importance stratégique de la fiscalité locale astreint Dakar à chercher tous les moyens de collaboration possibles afin d'être associée à un processus qui détermine en grande partie sa capacité à mener ses programmes sociaux et ses programmes d'investissement sur le territoire. Processus dont elle est théoriquement exclue par la loi. D'autre part, la fiscalité locale fait les frais d'un système institutionnel qui donne la part belle à la fiscalité centrale (primes importantes, collecte aisée de la fiscalité nationale, etc.) et détourne l'intérêt des administrations centrales de la mobilisation des recettes fiscales locales (cf. encadré 3).

Encadré 3. Il faut responsabiliser les collectivités locales tout en les encadrant

Les administrations fiscales se désintéressent entièrement de la question de la fiscalité locale et il n'est pas réaliste de penser que cela puisse changer à court terme. Le Sénégal compte seulement 600 fiscalistes pour une population de 13,6 millions d'habitants. Il est possible dans ces conditions d'administrer la fiscalité centrale mais pas la fiscalité locale. D'autre part, les systèmes d'intéressement relatifs à la fiscalité nationale sont considérables et marquent le comportement des fiscalistes. Au Sénégal, un inspecteur des impôts gagne plus que son homologue français grâce aux primes qui lui sont attribuées. Aussi, toute initiative qui ne va pas dans le sens de ces intérêts a peu de chance de réussir en raison de résistances internes.

La seule solution possible consiste à responsabiliser les collectivités locales tout en les encadrant. Renforcer les administrations centrales pour gérer la fiscalité locale ne constitue pas le plus souvent une solution pertinente. Pour cela, les compétences de recouvrement doivent être intégralement transférées aux collectivités locales.

Source : Entretien avec Gérard Chambas et Jean-François. Brun, CERDI – Entretien complet en Annexe

Un besoin crucial de ressources pour ses investissements urbains

L'amélioration de la discipline fiscale, qu'elle relève du segment géré par les administrations centrales ou par la Ville elle-même, est d'autant plus essentielle que Dakar a pu obtenir les ressources additionnelles dont elle a besoin auprès du système bancaire, ressources conditionnées par la qualité de la gestion des recettes fiscales. Ainsi, des prêts d'un montant total de vingt milliards de FCFA (30,4 millions €) ont été sécurisés au cours des cinq dernières années afin de financer les investissements urbains, récompensant la bonne gestion des finances locales par les services de la Ville.

Les programmes sociaux, qui figurent dans la section fonctionnement du budget de la Ville, visent à lutter contre la pauvreté urbaine. Plusieurs initiatives sont ainsi articulées autour de l'école élémentaire où des suppléments alimentaires sont distribués par la Ville de Dakar. Ainsi, trois fois par semaine, 150 000 élèves reçoivent du lait à l'école. Le coût annuel de l'initiative variant autour de 1,47 milliards de FCFA (2 241 000 €). La santé à l'école figure également parmi les priorités des politiques sociales, avec une visite médicale garantie à tous les élèves en chaque début d'année, le tout pris en charge par la Ville. Des appuis plus directs aux couches vulnérables sont également mis en place, un Fonds de Développement Municipal, alimenté par le budget de la Ville, ayant été créé afin d'apporter les ressources nécessaires au financement de ces activités.

Les programmes d'investissement portent sur l'amélioration du cadre de vie à travers notamment le financement de l'éclairage public, les feux tricolores, les bâtiments administratifs. Le relèvement du plateau technique des centres de santé a également fait l'objet d'investissements importants. Le programme le plus ambitieux ayant surtout été le pavage des rues et espaces publics depuis 2010, la pose étant intensive en main d'œuvre locale et la ligne de production ayant été le fruit d'une contractualisation avec une entreprise burkinabé. En moyenne, la Ville de Dakar a consacré 25% de son budget à ses dépenses d'investissement.

Accrus depuis 2009, les investissements ont été accompagnés d'un assainissement des finances locales et de la réorganisation de la Direction Administrative et Financière (DAF). Dakar a ainsi pu construire sa « carte de visite » auprès des banques commerciales, et plus récemment au niveau du marché financier régional. Jusqu'ici en effet, la Ville a eu recours à des prêts classiques, contractés auprès du secteur bancaire. Par exemple, les feux tricolores de Dakar ont été financés à travers un emprunt, et ont été entièrement remboursés. De même pour la voirie urbaine, encore en cours de remboursement, et l'éclairage public qui a obtenu un prêt bilatéral (AFD) et dont l'échéancier est sur 20 ans.

Or, pour répondre à d'autres besoins de financement, et compte tenu de la capacité d'endettement relativement stable de la Ville, il a été décidé d'aller plus loin en se finançant directement auprès des marchés financiers. Cette volonté s'est matérialisée à travers le programme Dakar Municipal Finance Program (DMFP, le programme sur les finances municipales de Dakar). Cette initiative a été appuyée par la Fondation Bill et Melinda Gates qui a débloqué un don de 5 millions de dollar afin d'accompagner la Ville dans son rapprochement des marchés financiers, et redresser tous les aspects dysfonctionnels de sa gestion locale. La Ville espère ainsi émettre entre 15 et 20 milliards de FCFA, lesquels seront fléchés vers la réorganisation des activités commerciales, en déplaçant les marchands ambulants vers des marchés créés à cet effet et adaptés à la nouvelle organisation urbaine.

Mener des activités de cette envergure n'est pas possible sans travailler en profondeur sur les finances locales, et nécessairement sur la fiscalité locale, celle-ci occupant une place centrale dans la structure du budget de la Ville. Ainsi, il a été entrepris de moderniser les outils de travail du DTMFL et de renforcer les capacités de son personnel. Le Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF/Banque Mondiale) a en effet engagé US\$ 200 000 dans des stratégies

d'amélioration des recettes fiscales. Ce travail, toujours en cours, a également intégré la DAF et la RPM, l'objectif étant de réunir tous les acteurs de la chaîne fiscale. Un travail de terrain va ainsi être conduit, en se concentrant notamment sur les aspects d'adressage et de recouvrement afin de renforcer les recettes de la Ville de Dakar.

Points de blocage et pistes d'amélioration identifiés par les acteurs locaux

Des points de blocage persistants

Les techniciens situent le recouvrement entre 20 et 23 milliards de FCFA sur une émission moyenne de 40 milliards. Interrogés sur les facteurs expliquant la faiblesse de ce taux de recouvrement (évalué à 50%), les acteurs locaux ont soulevé :

- une difficulté à localiser les contribuables, l'adresse n'étant pas souvent bien renseignée ;
- l'insuffisante fiabilité des rôles, résultant d'un nombre important de cotes irrécouvrables ;
- l'existence de « double emploi », c'est-à-dire un contribuable imposé plusieurs fois ;
- une difficulté pour l'administration centrale, en dépit du soutien logistique apporté par la Ville de Dakar, à procéder à un recensement exhaustif des contribuables. Cette difficulté conduit à une reconduction des erreurs d'appréciation chaque année, elles-mêmes sources de contentieux, donc de blocages, dégrèvements et de diminution des recettes fiscales. Les équipes techniques de la Ville de Dakar ont en effet constaté que les mêmes rôles, la même assiette et les mêmes montants revenaient chaque année, les signalements effectués par le Service d'assiette de la Ville de Dakar ne sont pas pris en compte ;
- « *Des inégalités dans l'évaluation de l'assiette ou de la valeur locative (pour la patente)* ». Certains impôts locaux, tels que la patente, présentent une structure régressive, ce qui pose de véritables problèmes de justice fiscale et de légitimité de la fiscalité locale.

D'autres difficultés impactent les recettes fiscales revenant à la Ville : la mise en place d'exonérations fiscales sans concertation avec les collectivités locales et qui ne font pas l'objet d'un système de compensation adéquat.

Des pistes d'amélioration identifiées par les acteurs locaux

Sur l'assiette :

« Un travail d'assiette doit être conduit sur tous les impôts et toutes les zones de Dakar »,

Fatou Bintou Kamara, Chef de la DTMFL.

- ✓ Recenser systématiquement les contribuables afin d'élargir l'assiette et garantir des systèmes d'informations fiables, ainsi que le fait déjà la Ville de Dakar mais en étendant cette démarche à la fiscalité gérée par les administrations centrales ;
- ✓ Mettre en place un cadastre fiscal pour mieux maîtriser les impôts fonciers ;

Sur le recouvrement :

- ✓ Décentraliser les postes comptables de recouvrement pour mieux cerner les petites cotes¹³ qui sont très modestes prises isolément, mais représentent des masses budgétaires importantes une fois agrégées¹⁴ ;

¹³Une cote correspond au montant de la cotisation imposée à chaque contribuable.

¹⁴Un point comparatif avec les conclusions de G. Chambas peut être soulevé ici. Ce dernier insiste en effet dans son livre « *Mobiliser les ressources locales en Afrique subsaharienne* » de 2010 sur les nécessités d'un arbitrage politique entre cibler les efforts de recouvrement sur les segments les plus rentables de la fiscalité locale en faisant l'impasse sur les cotes d'un montant unitaire faible, trop coûteuse à recouvrer au regard du produit qu'elle offre.

- ✓ Développer les incitations financières à la performance, les critères de performances financières étant encore absents ;
- ✓ Permettre davantage de formations du personnel en charge de la fiscalité locale ;
- ✓ Faire de la société nationale d'électricité un support qui permette d'optimiser le rendement de la fiscalité locale en intégrant dans la facture d'électricité le recouvrement de certaines taxes. Cette mesure renforcerait l'efficacité du recouvrement fiscal en ce que, adossée au recouvrement des factures d'électricité, elle annulerait le besoin de mettre en place une campagne de recouvrement spécifique pour la fiscalité locale. D'autre part, en regroupant lors d'une seule opération de recouvrement le paiement de plusieurs taxes, les habitants sont dispensés de s'engager dans des procédures supplémentaires pour s'acquitter du montant dû pour d'autres impôts locaux et taxes ;
- ✓ Echelonner le paiement pour les redevables dont la capacité contributive est modeste (impôt foncier annuel de 12 000 FCFA payable en 6 bimestres de 2 000 FCFA imputés sur la facture d'électricité). Offrir des facilités de paiement aux contribuables pourrait renforcer la disposition à payer des habitants ;
- ✓ S'appuyer sur les chefs de quartier lors du recouvrement, leurs connaissances de la situation des contribuables permettant de faciliter le contact avec ces derniers ainsi que leur localisation. La valorisation de ces types de relais locaux a fait ses preuves dans une municipalité comme Kinondoni qui a pleinement intégré des échelles de gouvernance infra-municipale dans sa stratégie de recouvrement fiscal (cf. étude de cas sur Dar Es Salaam).

Si les acteurs locaux ont reconnu que des efforts de rationalisation du système fiscal et de renforcement des capacités financières des municipalités à l'initiative des autorités nationales ont déjà eu lieu, comme la réforme du Code Général des Impôts en 2004, qui a réduit le seuil d'exonération de la CFPB de 15 à 5 millions de FCFA, abaissé la durée des exemptions de 10 à 5 ans, et créé la Contribution Globale Unique¹⁵ (CGU) ayant vocation à s'appliquer au secteur informel, la nécessité de travailler sur l'assiette fiscale, notamment par un recensement annuel, et de renforcer les moyens de recouvrement, sont vues par les acteurs locaux comme la condition-socle de l'amélioration des recettes fiscales de la Ville de Dakar.

L'Acte III de la décentralisation : conséquences sur la répartition des ressources entre Dakar et ses communes d'arrondissement

Le Président de la République du Sénégal a lancé officiellement l'Acte III de la décentralisation le 19 mars 2013¹⁶. De grands changements sont attendus dans le paysage institutionnel dakarois en ce que les communes d'arrondissement vont désormais constituer des collectivités locales de plein droit. Ceci va naturellement entraîner une reconfiguration du partage des ressources entre la Ville de Dakar et les 19 communes, quoique cette nouvelle répartition ne soit pas encore connue, le décret d'application étant toujours en cours d'élaboration. En principe, les communes d'arrondissement vont se substituer à la Ville de Dakar au niveau du prélèvement des recettes, et un système de redistribution permettra d'alimenter le budget de la Ville de Dakar dans le cadre de la contribution au fonctionnement de la commune. En plus des recettes liées aux infrastructures commerciales, marchés, stationnements, etc., l'impôt sur le foncier bâti et non bâti sera aussi prélevé à partir des communes d'arrondissement¹⁷.

2 questions à Khalifa Ababacar Sall, Maire de la Ville de Dakar et Vice-Président du FMDV

** Pouvez-vous nous éclaircir quant aux conséquences de l'Acte III de la décentralisation sur les compétences des communes et la gestion de la fiscalité locale ?*

¹⁵ La CGU est un impôt synthétique qui regroupe la patente, l'impôt sur le revenu, l'impôt du minimum fiscal, la TVA, et la licence.

¹⁶ Cette réforme a pour objectif, entre autres, de définir de nouvelles régions, de réaliser la communalisation universelle des autres collectivités locales, de doter les élus locaux d'un nouveau statut, etc.

¹⁷ Entretien avec Cheikh Tidiane Diop, Directeur de la Planification Spatiale à l'Agence nationale de l'aménagement du Territoire, Sénégal.

En réalité, il n'y a pas encore de décret d'application de la loi, mais des discussions sont en cours au niveau de la répartition des compétences entre la Ville et les Communes d'Arrondissement devenue communes de plein droit avec une fiscalité propre et des dotations de l'Etat maintenues à un montant inconnu. Sur le principe, les gros investissements resteront à notre charge comme l'éclairage public, le pavage, la voirie, etc. Les Communes se chargeront des questions d'entretiens, etc., et devront affecter des sommes à la Ville de Dakar à travers un système de péréquation et de prise de participation au budget de la Ville.

Une inconnue subsiste au niveau des types et montants de recettes qui vont être transférées. Finalement, la Ville perdra des recettes, mais certaines charges ne vont plus lui incomber, car toutes les compétences allant aux communes sont associées à leur prise en charge financière (ex. éducation, santé, social, etc.).

Concernant le recouvrement, les Communes vont devoir a priori recruter des nouveaux techniciens, pour certains issus de la Ville de Dakar, mais c'est toujours la DGID qui définira les rôles, et la collecte des recettes locales se fera toujours par le Trésor, via les percepteurs municipaux.

*** Quels sont les efforts nécessaires selon vous de simplification du système fiscal, tel qu'il est défini par la législation nationale aujourd'hui ?**

Le montant de la TVA reversée aux collectivités devrait être augmenté de 5% à 10%, au minimum, notamment pour les départements qui deviennent des collectivités à part entière. A noter la particularité de la région de Dakar, Pikine et Guédiawaye, où la Ville de Dakar cumule les deux fonctions d'assemblées communale et départementale.

Les communes devraient prendre part à l'émission des rôles, pour que ce ne soit pas un fichier imposé mais que nous puissions travailler à leur assainissement. Il faudrait pouvoir participer à la collecte car le degré de performance des services de l'impôt est mesuré par rapport aux recettes de l'Etat, qui sont donc priorisées avant la collecte des recettes locales. De même, il faudrait habiliter les communes à lever l'impôt puisque nous le faisons déjà sur les équipements marchands, et la publicité où nous établissons nos propres rôles.

Enfin, la fiscalité partagée (taxe sur le litre d'essence, 2% des factures d'électricité, etc.) devrait être plus transparente sur les montants collectés par l'Etat pour le compte des collectivités, et sur la péréquation. Aujourd'hui, toutes ces incertitudes ne permettent pas de prévisibilité de recettes lors de l'élaboration des budgets communaux, qui deviennent non sincères. C'est d'ailleurs une raison pour laquelle la Ville de Dakar privilégie une stratégie de partenariat public-privé sur certains investissements, et a choisi d'émettre des obligations sur les marchés financiers avec l'appui de la Fondation Gates.

CE QU'IL FAUT RETENIR

– Avant tout, l'exemple dakarais démontre que l'efficacité et l'équité fiscales sont des conditions cruciales du développement et qu'elles ne peuvent être déconnectées d'une vision et d'un programme politiques et volontaristes de développement local. La continuité de la politique fiscale proactive conduite par la ville au-delà des alternances politiques est un élément essentiel à la pérennité des acquis et à la performance des actions entreprises de solvabilité et de transparence (avec pour conséquences une diversification des recettes, génération d'un capital confiance auprès des bailleurs et marchés, et un meilleur consentement à l'impôt local).

– La pertinence de solutions concertées Etat-Collectivités constitue également une leçon dans le contexte institutionnel des pays d'Afrique francophone, lesquels requièrent des agents assermentés pour administrer les impôts enrôlés. Elles permettent aux collectivités locales de disposer des informations nécessaires, d'influencer en partie le niveau de leurs recettes fiscales et de réaliser des arbitrages budgétaires affinés. Les récentes orientations nationales dans le sens d'une implication plus grande des communes dans la chaîne fiscale – si elles sont confirmées et surtout appliquées – iront ainsi dans le « bon » sens.

– Le mode de gestion par la Ville de sa taxe sur la publicité donne par ailleurs des pistes de réflexion concrète quant aux aspects essentiels qu'il faut renforcer : l'annualité des

recensements (ou tout autre moyen permettant d'actualiser les fichiers de contribuables avec une fréquence régulière) est la clef d'une administration efficace de la fiscalité locale. Les moyens d'un suivi rapproché des contribuables doivent également être mis en œuvre pour assurer le recouvrement le plus efficient possible, ce dernier gagnant à être décentralisé

– Des innovations permanentes sont possibles notamment dans les formes de recouvrement (convergence d'intérêts avec la société nationale d'électricité, opérations coup de poing) et la définition de bouquets de solutions de paiement dédiés, offrant des « portes d'entrée » fiscales à des catégories de populations et d'acteurs diverses.

Une utilisation parcimonieuse de « l'effet taux » Commune de Gitega, Burundi

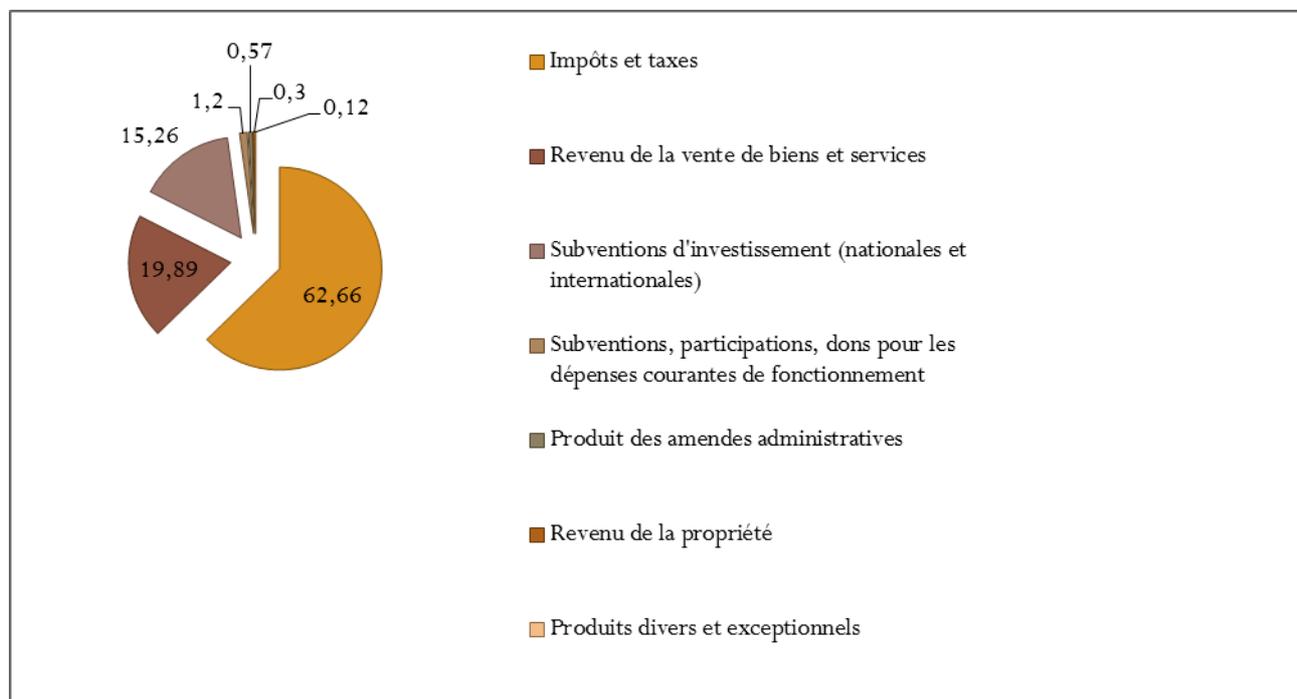
Le *tissu économique* de Gitega, seconde ville du Burundi après la capitale Bujumbura, se développe et génère de **nouvelles opportunités en termes de recettes fiscales**. La ville (142 000 habitants) est toutefois **bloquée à plusieurs niveaux** : les bases et les taux de sa fiscalité locale n'ont pas été revus depuis plus d'une décennie et n'intègrent plus ces transformations récentes de l'urbain. A cela s'ajoute la difficulté de maîtriser le recouvrement fiscal, compétence qui incombe pleinement à la commune mais qui se heurte à une **insuffisance des systèmes d'information** dont elle dispose.

Le pouvoir fiscal de la commune de Gitega

Au Burundi, si l'établissement de l'assiette et la fixation des taux sont des compétences du ressort exclusif de l'Etat, le recouvrement et l'administration de la fiscalité locale relèvent, elles, de la compétence des communes. L'aptitude des collectivités locales à décider du niveau de leurs recettes est donc limitée : le seul levier dont elles disposent à cet égard réside dans la performance de leur recouvrement fiscal et son amélioration.

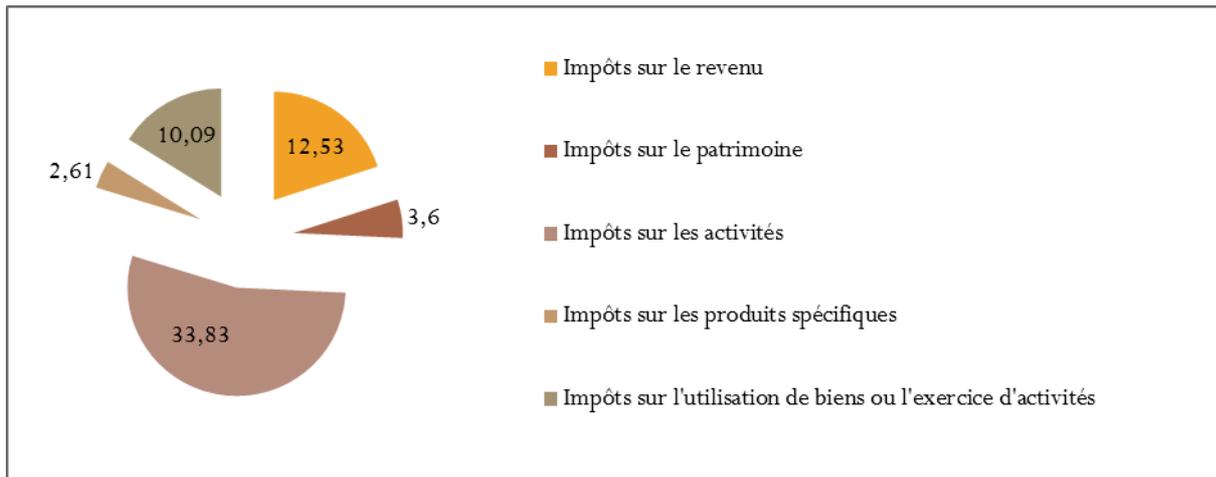
Avec une part avoisinant les 63%, la fiscalité locale représente la source de revenu principale de Gitega. Viennent ensuite les recettes non fiscales, telles que les revenus de la vente de biens et de services, dont la part est estimée à 20%, et les subventions d'investissement qui représentent 15% des recettes totales (cf. Figure 9).

Figure 9 : LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA COMMUNE – EXERCICE 2013 (EN %)



Source : Commune de Gitega

Figure 10 : PART DES DIFFERENTS IMPOTS LOCAUX AU SEIN DES RECETTES TOTALES DE LA COMMUNE (63%) – EXERCICE 2013

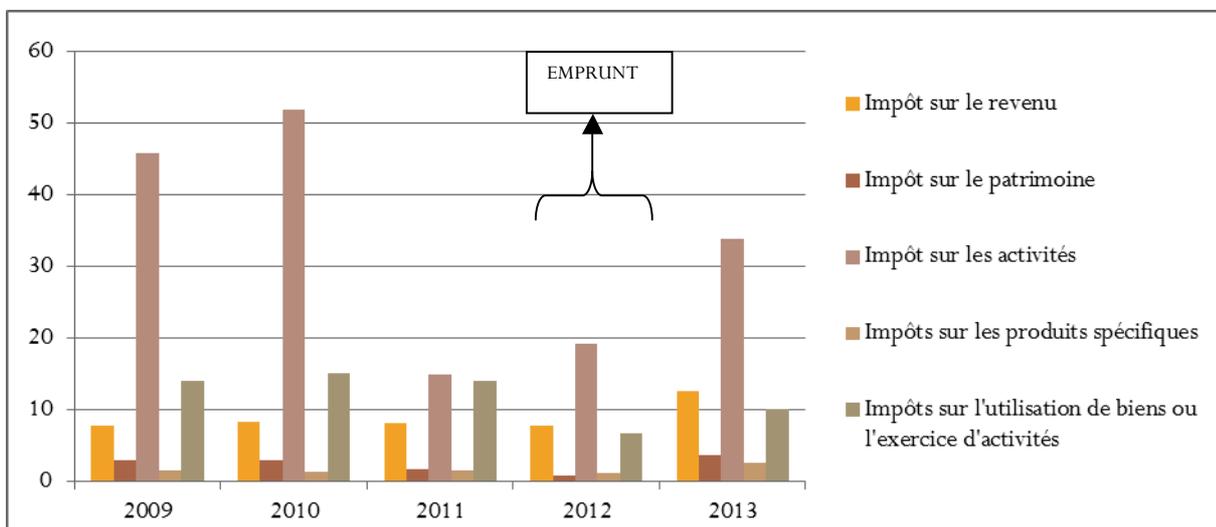


Source : Commune de Gitega

Prises isolément, les différentes composantes de la fiscalité locale montrent que l'impôt sur les activités économiques est la première source de revenu fiscal, à raison de 34 % des recettes totales de la ville. Vient ensuite l'impôt sur le revenu locatif (12.53%). L'imposition du patrimoine (impôts fonciers, etc.) n'occupe, en revanche, qu'une très faible part (3.6%).

A l'exception des années 2011 et 2012, dates d'obtention d'un crédit, et donc d'un apport plus conséquent de ressources d'un autre type, la répartition des ressources fiscales dans le budget global a sensiblement été la même au cours des dernières années (cf. figure 11).

Figure 11 : EVOLUTION DES RECETTES FISCALES (2009-2013)



Source : Commune de Gitega

Il convient ainsi de noter que les ressources collectées par Gitega (fiscales et non fiscales) représentent plus de 80% des recettes totales. Ce segment des revenus de la commune dépend donc en grande partie des efforts de recouvrement qu'elle déploie. Néanmoins, le budget modeste de la commune - 354 750 € pour l'année 2012 – semble indiquer qu'en dépit de la capacité non négligeable dont elle dispose pour influencer sur le niveau de ses recettes (à travers sa compétence de recouvrement), les recettes de la commune plafonnent à un niveau relativement bas. Cette situation s'explique par plusieurs niveaux de blocage.

Une commune qui rencontre plusieurs niveaux de difficulté

Sans bases fiscales et taux actualisés, Gitega ne peut saisir les opportunités offertes par le développement de son territoire. Il lui est difficile, de la même manière, de collecter convenablement le produit de sa fiscalité locale faute d'une maîtrise suffisante des informations relatives à ses contribuables.

Des bases fiscales non actualisées

La municipalité de Gitega n'a aucun pouvoir de décision sur l'assiette et les taux de sa fiscalité locale, compétence qui relève traditionnellement de l'échelon central. Leur contenu a été fixé par l'Ordonnance ministérielle de 1997, qui, depuis cette même année, n'a connu aucune initiative de révision.

Ce fait est problématique à plusieurs égards :

- certaines matières taxables ne font pas encore l'objet d'une taxation ;
- les récentes évolutions du secteur informel ne peuvent être saisies par cette fiscalité non actualisée.

Cette désactualisation des taux et des bases fiscales est génératrice d'un manque à gagner important pour la commune. La croissance des activités économiques de la ville, semblable désormais au phénomène ayant cours dans la capitale, Bujumbura, pourrait en effet être accompagnée d'une révision de l'assiette et des taux, ce qui entraînerait une hausse mécanique du produit de la fiscalité locale. Ce levier est toutefois entre les mains de l'administration centrale, et les possibilités de dialogues inter-administratifs, comme celles que l'on observe dans l'expérience dakaraise, sont limitées. En témoignent les propos de Ferdinand Nduwayo, comptable de la commune : *« Ces négociations n'ont jamais été réalisées. C'est un souhait pour que les choses puissent bien avancer. Le Maire de la ville de Gitega n'a pas de poids suffisant pour organiser ces négociations ».*

Une maîtrise difficile de son recouvrement fiscal

Si la commune peine en partie à renforcer ses recettes fiscales à cause de facteurs qui ne relèvent pas de sa seule responsabilité (bases et taux vieux de plus de dix ans), elle le doit également à un ensemble de circonstances propres sur lesquelles elle peine à agir. Gitega dispose en effet de la compétence de recouvrer l'ensemble de sa fiscalité locale - contrairement à Dakar qui en est totalement exclue, ou Koumassi qui ne perçoit directement que le produit des taxes, droits et redevances. Il lui est toutefois difficile d'assurer une pleine maîtrise de ce recouvrement :

- l'absence d'un système d'information fiable en est une première raison : la commune n'ayant pas renouvelé son recensement et actualisé son fichier des contribuables. Le problème posé est double : les mutations diverses survenues dans le tissu urbain ne sont pas intégrées, véritable manque à gagner pour la commune, et les erreurs dans l'identification des contribuables se multiplient, décrédibilisant le recouvrement et favorisant les contentieux ;
- l'identification et la localisation des contribuables est problématique, la ville ne disposant pas de système d'adressage ;
- l'absence d'un logiciel adapté pour assurer le suivi des paiements effectués par les contribuables afin de limiter les fuites et augmenter la rentrée des recettes fiscales. Les études de cas à Dakar (le suivi effectué par la Ville des contribuables assujettis à la Taxe sur la publicité) et Koumassi montrent que la maîtrise de ce levier joue considérablement dans la hausse des recettes fiscales ;
- le manque de formation des percepteurs et des agents de recouvrement ;
- l'insuffisance des moyens de déplacement pour recenser, adresser et recouvrer.

Ces manques sont révélateurs d'une difficulté plus structurelle de la commune à généraliser et systématiser le recouvrement de la fiscalité locale. Les moyens humains disponibles sont en effet insuffisants, si l'on considère par exemple que le service de recouvrement compte un effectif de 10 personnes pour une superficie de 315,44 km² et une population de près de 142 000 habitants¹⁸. S'y ajoute le fait que les percepteurs se sentent livrés à eux-mêmes, peu suivis par les services administratifs ou les élus. D'une manière générale, aucune stratégie de mobilisation fiable des recettes municipales ne semble avoir été véritablement élaborée et clairement portée à ce jour.

Gitega a toutefois reçu l'appui récent de bailleurs internationaux pour remédier en partie à ces problématiques :

- la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ/Coopération allemande) appuie la commune dans le cadre d'un programme touchant toutes les municipalités de la région de Gitega¹⁹ sur le renforcement des recettes fiscales à travers la formation des percepteurs. Elle y préconise la rotation des équipes de recouvrement afin de lutter contre la fraude fiscale, ainsi que la séparation des fonctions d'administration et de perception des recettes. Les agents de la commune regrettent toutefois que cette initiative n'ait pas concerné la collecte de la fiscalité la plus « rentable » pour la commune (taxes annuelles sur les activités commerciales, impôt foncier, impôt sur le revenu locatif, etc.) ;
- la Banque Mondiale réalise actuellement son adressage. Cette initiative est cependant ponctuelle, et ne règle pas la question des actualisations nécessaires des bases de données des contribuables, problème considéré par les agents communaux mais qui n'a pas encore fait l'objet d'un travail approfondi.

Si ces mesures ont le mérite d'agir de manière directe sur des problèmes clairement identifiés par les acteurs locaux (adressage, formation des percepteurs, structuration des services fiscaux locaux), le manque de stratégie sur l'évolution du recouvrement des recettes fiscales porté par les services administratifs et les élus, évoqué par les agents techniques de la commune, pourraient en limiter les portées et les effets durables.

Les stratégies développées par la municipalité pour faire face à ses besoins

On l'a vu, les difficultés que Gitega rencontre dans l'administration de sa fiscalité locale sont de plusieurs ordres, et touchent tous les segments de la chaîne fiscale : la définition de l'assiette et des taux en amont, ainsi que le recensement et le recouvrement. Des efforts de gestion des finances locales ont toutefois été déployés, dont la traduction la plus évidente est un accès réussi à l'emprunt, démonstration qu'en dépit des difficultés mentionnées plus haut, la commune parvient à maintenir une dynamique de gestion relativement saine.

Réviser les taux à la hausse, une initiative trop circonscrite dans le temps

La révision des taux de la fiscalité locale est une nécessité pour toutes les collectivités locales du Burundi. La monnaie burundaise n'a cessé d'être dévaluée, mettant les budgets locaux sous pression, et requérant une hausse des taux comme variable d'ajustement.

Gitega a donc rehaussé les taux relatifs aux impôts sur l'activité économique en 2005, afin de capturer une partie des opportunités de renforcement de recettes fiscales ouvertes par la croissance des activités économiques de la ville et corriger les effets de la dévaluation de la monnaie sur son budget. Cet effet taux, entendu comme une variation du produit des impôts et taxes sur les activités économiques suite à la révision des taux, à base constante, a permis à la commune d'accroître une partie de ses recettes fiscales. Néanmoins, les taux étant fixés par la loi nationale, cette initiative communale se place dans l'illégalité et rend difficile sa répétition.

¹⁸ Monographie de la commune de Gitega, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, UNDP, Septembre 2006.

¹⁹ La région de Gitega regroupe 11 communes, et la ville de Gitega, qui porte le même nom, en est le chef-lieu.

Encadré 3. La clarification des lois nationales est un pré requis, illustration par l'action de la GIZ au Rwanda

Dans son objectif de renforcement des capacités des collectivités locales au Rwanda, la GIZ a mené deux actions : un accompagnement des différents Ministères responsables de la décentralisation dans l'élaboration d'un nouveau cadre législatif sur les sources de revenu des collectivités locales, et un appui technique à ces dernières dans leurs efforts de mobilisation des recettes fiscales. Cette initiative a permis de donner un cadre législatif clair, facilitant l'action des municipalités, d'élargir la base fiscale et d'intégrer une composante sociale importante en reflétant les capacités contributives des différentes couches de la société. Ainsi, concernant l'impôt foncier, les petites propriétés sont exonérées tandis que les exonérations qui concernaient les grandes propriétés ont toutes été supprimées. Si des tentatives analogues ont eu lieu plusieurs fois au Burundi, afin de permettre la révision des bases et des taux de la fiscalité locale, celles-ci n'ont pas encore donné de résultats tangibles, bien que l'urgence de ces réformes soit forte.

Source : Entretien avec Wenceslas Nbiyizi, GIZ

Renforcer les services de recouvrement : des mesures encore insuffisantes pour changer la donne de manière significative

Gitega a également initié quelques mesures pour d'améliorer les conditions du recouvrement fiscal, à travers notamment :

- une incitation financière dirigée vers les percepteurs qui sont en droit de retenir 10% du produit de la taxe sur la bière locale ;
- l'informatisation du service en 2012, qui permet de remplacer le travail manuel et les supports papiers par des fichiers permettant d'accéder rapidement au nom et au dossier du contribuable ;
- le recours au recouvrement forcé (mesures contraignantes) avec notamment la fermeture de 40 établissements en 2011, 25 en 2012, et 16 en 2013.

Des signes d'amélioration des recettes fiscales ont visiblement été enregistrés, en témoignent les chiffres avancés lors de l'enquête (une réalisation de 84% en 2011 avec 111 167 777 Fbu de montant recouvré sur le prévu, et, 118% en 2014 pour une collecte de 156 835 893 Fbu sur 132 265 000 prévus sur l'année 2013). Cependant, ces dispositifs restent fragiles aux yeux des acteurs locaux : tout le service comptable gagnerait en effet à être pareillement informatisé. De même, suite à l'acquisition de matériel informatique en 2012, la commune a développé elle-même son fichier de suivi des contribuables, bien que les agents jugent qu'un logiciel adapté aux besoins spécifiques du recouvrement devrait être mis sur pied afin de faciliter le suivi des paiements.

Bien qu'exemplaires, ces initiatives restent relativement modestes pour véritablement infléchir de manière significative les recettes de la commune.

Un recours à l'emprunt.. à deux reprises

Malgré ses difficultés, la municipalité est parvenue à obtenir un premier crédit auprès de l'Interbank Burundi en juillet 2007 afin de financer l'achat d'une benne servant aux travaux de construction des écoles et l'achèvement de la construction d'un immeuble commercial abritant les bureaux de la commune, resté en chantier pendant plusieurs années. Le second crédit contracté par la commune auprès de la même banque, à hauteur de 161 millions FBU (77 051€ et 21.76% du budget de la commune), a servi à financer la construction d'une école technique secondaire et à réhabiliter l'immeuble qui abrite les bureaux municipaux.

Figure 12 : CARACTERISTIQUES DES CREDITS OBTENUS PAR LA COMMUNE DE GITEGA

Type de crédit	Banque	Date	Montant (FBU)	Taux d'intérêt (%)	Maturité
1er crédit	Interbank Burundi	12/07/2007	60.000.000	18,76	2 ans
2nd crédit	Interbank Burundi	Mai 2012	161 000 000	16,75	3 ans

Source : Commune de Gitega

Contracté auprès d'une banque locale, l'emprunt de la municipalité de Gitega illustre deux points :

- il constitue tout d'abord le signe d'une bonne gestion. Selon les acteurs locaux, la banque a en effet considéré au préalable le mouvement de fonds effectué par les percepteurs sur le compte bancaire de la commune, et jugé ces éléments satisfaisants ;
- Cette démarche reflète une certaine stratégie de programmation budgétaire. Consciente de la difficulté de financer les projets de développement qu'elle envisage avec ses seules ressources propres, Gitega a eu recours au crédit afin d'apporter les fonds additionnels nécessaires.

La commune prévoit par ailleurs de contracter un nouveau crédit une fois la totalité de ses remboursements réalisés. Or, les propos recueillis durant l'enquête auprès d'agents techniques semblent indiquer une stratégie de réduction des dépenses de fonctionnement plutôt que de renforcement des recettes pour dégager des marges de manœuvre en matière d'investissement, élément contradictoire au vu de l'état des recettes fiscales et de leur potentiel d'accroissement.

« La commune injecte des fonds considérables pour l'investissement après avoir effectué ses dépenses de fonctionnement sur les recettes perçues. Il y a très peu de communes du pays qui parviennent à investir avec des fonds propres. La commune essaie de compresser ses dépenses de fonctionnement pour pouvoir investir. Mais ceci n'est pas sans conséquence. Le personnel communal n'est pas très motivé. Il se plaint de ses salaires très bas. »

Une politique d'investissement modeste au regard des besoins de la ville

L'examen de l'évolution de la part du budget alloué aux dépenses d'investissement au cours des cinq dernières années révèle une proportion croissante de ces dernières (Figure 13). La plus notable concerne l'exercice 2012, année correspondant à l'obtention du second crédit par la ville. Cette évolution confirme une réelle volonté politique d'investissement sur le territoire, et la volonté de la commune de se tourner vers d'autres sources de financement, telles que l'emprunt et la coopération bilatérale.

Figure 13 : PART DU BUDGET DE GITEGA CONSACREE AUX INVESTISSEMENTS AU COURS DES 5 DERNIERES ANNEES (%)

2009	2010	2011	2012	2013
35.29	24.72	34.25	50.30	42.14

Source : Commune de Gitega

La composition de ces dépenses d'investissement (cf. Figure 14) montre que plus de la moitié est tournée vers la construction d'écoles et la rénovation des bâtiments administratifs communaux (54%). Viennent ensuite les infrastructures socio-économiques (35%), et enfin les dépenses d'équipement pour la commune (11%). L'essentiel de l'effort d'investissement est donc tourné vers l'édification, la rénovation et l'équipement de bâtiments à usage administratif et scolaire.

Figure 14 : DEPENSES D'INVESTISSEMENT REALISEES PAR LA COMMUNE DE GITEGA

Dépenses d'investissement principales	%
Construction écoles et bâtiments administratifs	53,8
Infrastructures socio-économiques	35,19
Matériel, machines et équipement	11,01
Total	100

Source : Commune de Gitega

D'autre part, réinterrogés sur ce qu'ils estimaient être les défis urbains auxquels la municipalité devait faire face de manière prioritaire, les agents ont mis en avant la défaillance du réseau routier et du système d'éclairage urbain. La formulation de ces urgences signale la faiblesse des infrastructures de base et la modestie des moyens dont la ville dispose actuellement pour y faire face.

En forme de bilan, on constate :

- une commune qui déploie, *de facto*, de véritables stratégies d'investissement mais dont le fléchage peut encore difficilement être ambitieux tant les montants restent modestes ;
- une ville qui a réussi à améliorer sa gestion financière pour l'investissement, mais qui peine à grossir ses recettes fiscales alors même que le rattrapage à effectuer en matière de services publics de base est important.

3 questions à Omer Ndayishimiye, Conseiller Municipal de la Ville de Gitega

*** La fiscalité locale est-elle adaptée aux besoins de Gitega ?**

Les impôts et les taxes sont plus ou moins adaptés aux besoins de la commune car il y a un équilibre entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement. Cependant après avoir exécutées toutes les dépenses de fonctionnement, il ne reste plus grand chose pour l'investissement. Pour améliorer la situation actuelle, il faut élargir l'assiette fiscale et inventorier tous les produits taxables pour un recouvrement exhaustif.

*** Quels sont les points forts et les points faibles de l'organisation actuelle de l'administration fiscale de Gitega ?**

Les points forts : nous avons une administration territoriale bien structurée qui permet un recouvrement adéquat. L'adressage de la ville qui est en cours va nous permettre d'inventorier facilement tous les produits taxables.

Les points faibles : l'assiette fiscale n'est pas suffisamment large et la commune n'a pas le droits d'en fixer le taux ; l'ordonnance ministérielle fixant le taux fiscal est vieille, elle date de 1997. Les autorités centrales ont, par ailleurs, imposé aux communes l'exonération fiscale pour les confessions religieuses et les organismes internationaux comme le CICR, les agences des Nations Unies et d'autres ONG.

Ainsi, nos besoins se situent au niveau de l'élargissement de l'assiette fiscale, de la révision de l'ordonnance ministérielle fixant les taux fiscaux et de la suppression des exonérations fiscales, en proposant des taux relativement bas.

*** Quels sont les défis urbains auxquels la commune doit faire face ?**

Les défis urbains auxquels la commune fait face sont : le manque d'éclairage public, la gestion des déchets solide et liquide, le manque d'une bonne voirie urbaine. Les politiques publiques mises en œuvre pour faire face à ces défis : faire appel aux partenaires techniques et financiers, organiser la population pour des travaux de développement communautaires, améliorer la fiscalité locale pour qu'après les dépenses de fonctionnement, on puisse émarger un montant annuel pour les dépenses d'investissements.

CE QU'IL FAUT RETENIR

– Les moyens techniques et humains dont dispose la municipalité ne sont pas suffisants pour insuffler une dynamique vigoureuse de collecte de la fiscalité locale. Les besoins sont nombreux, entre la nécessité de procéder à un nouveau recensement, de réfléchir à un

dispositif d'actualisation pérenne, celle de suivre les contribuables, et de se doter en moyens informatiques adaptés, susceptibles de faciliter l'administration de la chaîne fiscale (réduction des coûts, redéploiement des ressources humaines, logiciels et procédures ad hoc).

_ Face aux blocages institutionnels nationaux, au manque de moyens techniques et humains, la municipalité peut être tentée de s'engager davantage dans une stratégie à court terme de réduction de ses dépenses de fonctionnement que de renforcement de ses recettes, créant un risque d'affaiblissement structurel de ses marges de manœuvre futures.

_ Bien que la municipalité ait pu accéder à l'emprunt à deux reprises pour financer ses investissements, les moyens dont elle dispose sont limités en valeur absolue et le fléchage de ces financements reflète la modestie des projets au regard des besoins de base recensés.

_ Retravailler l'organigramme communal en profondeur et responsabiliser les différents services – en l'occurrence le service financier – afin d'organiser de manière plus rigoureuse le recouvrement fiscal semble être une solution adoptée par les acteurs du développement qui soutiennent Gitega. L'appropriation de cette dynamique par les agents locaux devrait se révéler au travers d'un dialogue opérationnel et stratégique plus étroit entre élus et services techniques, seul à même de maintenir dans le temps une dynamique de mobilisation des ressources endogènes (cf. l'étude de cas sur Marrakech où la refonte des administrations a été un facteur clef dans le renforcement des recettes municipales).

Réorganiser les services de recouvrement pour augmenter les recettes fiscales - Commune de Koumassi, Côte d'Ivoire

Koumassi – commune d'arrondissement du district d'Abidjan - s'est engagée dans une politique de renforcement de ses recettes fiscales. Largement tributaire des reversements de l'Etat, avec qui elle doit partager le produit de sa fiscalité locale, elle a engagé ses efforts dans le seul segment qui relève de sa responsabilité : le produit des taxes, droits et redevances dont elle a la gestion directe. En réorganisant ses services : recensements permanents et exhaustifs, suivi des contribuables, elle a ainsi pu générer des recettes supplémentaires, financer ses dépenses de fonctionnement et impulser une stratégie de renforcement des recettes de plus long terme.

Koumassi en quelques mots

Avec près de 450 000 habitants estimés²⁰, la commune de Koumassi concentre plus de 9% de la population d'Abidjan. Elle occupe par ailleurs une surface de 874 hectares, soit 2,4 % de la superficie de la capitale²¹. Il s'agit ainsi d'une commune de taille intermédiaire dont la dynamique de croissance est toutefois réelle puisque 650 000 habitants sont attendus en 2030, au rythme annuel estimé de plus de 13 000 habitants supplémentaires. La population des quartiers précaires y est passée quant à elle de près de 50 000 en 1998 à 81 000 habitants en 2013, représentant près de 18% de la population totale de Koumassi. Ces derniers se caractérisent par l'illégalité de leur installation (en dehors des îlots cadastraux), l'habitat rudimentaire, les espaces de vie non viabilisés et le manque d'infrastructures socio-éducatives et sanitaires de base²².

Un système de partage des ressources fiscales en Côte d'Ivoire problématique pour la commune

Deux échelles de territoire administrent la capitale : le District d'Abidjan et les communes d'arrondissement ; le premier étant une administration déconcentrée de l'Etat et les secondes, au nombre de dix²³, ayant le statut de collectivités locales. Elles sont à ce titre dotées de l'intégralité de la fiscalité locale, tandis que le district est financé exclusivement par des transferts nationaux. La définition de cet échelon administratif serait toutefois amenée à changer dans un futur proche puisqu'un retour à l'« ancienne formule » est actuellement envisagé par une commission de l'Assemblée Nationale afin de ramener le District d'Abidjan au statut de collectivité locale²⁴.

Concernant les collectivités locales, le système de partage de ressources institué en Côte d'Ivoire tranche avec les autres villes de l'échantillon. Le produit de la fiscalité locale est en effet partagé avec l'Etat et la gestion de la chaîne fiscale entièrement assurée par ses services déconcentrés. Aussi les ressources des collectivités sont-elles issues, pour l'essentiel, des reversements effectués par les administrations centrales – dont le montant est décidé chaque année par la Loi des finances - tandis que le produit de certaines taxes, droits et redevances est décidé et perçu directement par les communes, constituant ainsi leur seul espace d'autonomie fiscale (cf. figure 15).

²⁰ Etude stratégique pour la gestion des déchets solides dans le district d'Abidjan, STE, BURGEAP, Juillet 2011.

²¹ Idem

²² « Diagnostics et plans d'amélioration des quartiers précaires des 13 communes du district d'Abidjan », rapport synthèse d'enquête, PNUD, Cities Alliance, UCOVICI, 2013

²³ Ces dix communes d'arrondissement sont Abobo, Adjamé, Atécoubé, Cocody, Koumassi, Marcory, Plateau, Port Bouët, Tréville, Yopougon.

²⁴ Entretien avec Raphaël GbalaGnato, Conseiller Décentralisation à la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (Côte d'Ivoire)

Figure 15. VERSEMENTS DUS A LA COMMUNE DE KOUMASSI AU TITRE DE LA FISCALITE PARTAGEE AVEC L'ETAT

Impôts locaux collectés et reversés par l'Etat	Quote-part (en %)	Remarque
Impôt sur le patrimoine foncier	65	Retard
Contribution des patentes	60	Retard
Impôt synthétique	60	Retard
Taxes sur les véhicules à moteur	50	0 versement depuis 2012
Taxe d'habitation	40	Jamais appliquée

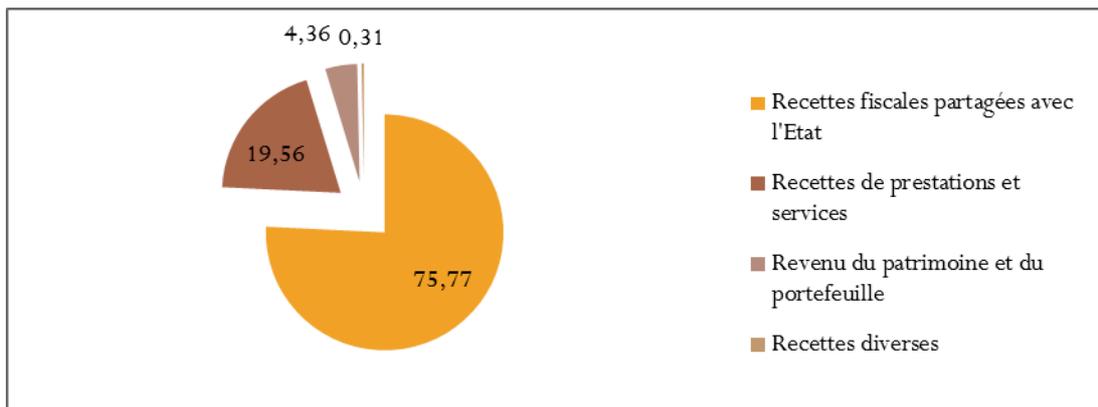
Source : Données de l'étude

Figure 16. RESSOURCES FISCALES ET NON FISCALES ADMINISTREES DIRECTEMENT PAR LA COMMUNE DE KOUMASSI

Taxes municipales	Droits et redevances
Taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans ; taxe sur les locaux loués en garnis ; taxe sur les pompes distributrices de carburant ; taxe sur les charrettes ; taxe sur les spectacles et galas ; taxe sur les spectacles cinématographiques ; taxe sur les établissements de nuit ; taxe sur les taxis ; taxe sur la publicité.	Légalisation et signatures ; délivrance de livrets de familles et autres documents ; produit de la vente effectuée au titre de la fourrière ; permis de construire ; recettes au titre de l'hygiène ; recettes au titre des services socio- culturels (radio communale) ; recettes des services socio - culturels (location de salles) ; taxe de stationnement ; recettes au titre des transports ; marchés ; baux à loyer ; occupation du domaine public sur permission administrative ; amendes forfaitaires ; vignettes automobiles ; aliénation des biens du patrimoine mobilier.

Source : Commune de Koumassi

Figure 17. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA COMMUNE DE KOUMASSI (EN %)



Source : Commune de Koumassi

Les trois quarts des revenus de Koumassi procèdent donc des quotes-parts rétrocédées par l'Etat (76%), lesquelles proviennent des impôts locaux (cf. figure 17). La somme du produit des taxes, droits et redevances représente, quant à elle, près de 24% des recettes totales de la commune. Au total, le budget de la Commune pour l'exercice 2013 s'élève à 1 979 076 360 FCFA (3 008 196 €).

Ce dispositif institutionnel est problématique dans la mesure où la commune doit faire face aux retards répétitifs des versements dus aux collectivités locales au titre de la fiscalité partagée. Pour preuve, elle n'a reçu aucun des versements attendus au moment de l'étude, alors même que l'on se situe à mi-parcours de l'exercice 2014. Leur proportion dans les recettes communales étant en effet majoritaire (cf. figure 17), le caractère systématique des lenteurs de versements pénalise durablement le fonctionnement des municipalités et les possibilités de déploiement des politiques publiques. Il convient également de noter que sur les cinq impôts locaux collectés et reversés par l'administration centrale, seuls trois d'entre eux sont effectivement restitués à la commune de Koumassi (cf. figure 15).

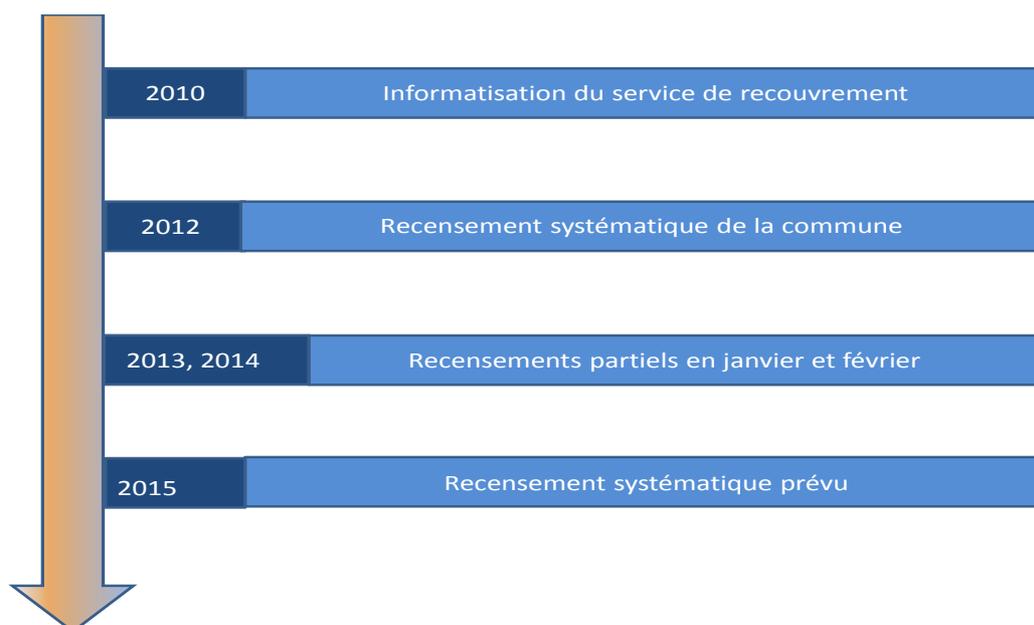
Aussi les difficultés expérimentées par Koumassi sont-elles de deux ordres : une prévision budgétaire laborieuse, due à l'incertitude des montants reversés, et des difficultés de trésorerie, liées cette fois aux retards des versements de l'Etat qui l'empêchent de mobiliser des recettes dont elle doit disposer théoriquement pour faire face à ses dépenses. Le système actuel de partage des ressources paralyse donc l'action publique de Koumassi et *a fortiori* impacte également toutes les communes ivoiriennes.

C'est précisément dans ce contexte qu'il faut saisir le choix stratégique de la commune de concentrer ses efforts sur l'amélioration du produit des taxes dont elle a la gestion directe. Privée en effet des trois quarts de ses recettes pendant la majeure partie de l'année, la commune peine à faire face à ses dépenses de fonctionnement.

Améliorer les méthodes de recensement : le cheval de bataille de Koumassi

La stratégie de renforcement des recettes fiscales développée par Koumassi a consisté, dans un premier temps, à mobiliser les agents de recouvrement sur un recensement à grande échelle, initiative ayant généré un surcroît de recettes, pour financer le fonctionnement de la commune. La nécessité de renouveler cette initiative a été anticipée dès le début afin de garantir à la commune des systèmes d'information fiables. Enfin, profitant de la dynamique d'accroissement des recettes occasionnée par ces mesures, elle cherche à perfectionner ce système afin de le rendre plus opératoire encore. Fait marquant de cette démarche, elle repose exclusivement sur l'ingénierie communale et a pu être développée sans aucun appui extérieur.

Figure 18. PRINCIPALES MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA COMMUNE DE KOUMASSI



Le recensement systématique du territoire entrepris en 2012 a consisté à scinder la commune en plusieurs secteurs, à identifier chaque activité commerciale à l'aide d'un code, et à établir des fiches de recensement recueillant les informations relatives aux contribuables (activités exercées, localisation, estimation du chiffre d'affaire, contacts téléphoniques et adresses, etc.), lesquelles ont ensuite été constituées en base de données informatiques. S'il avait été envisagé initialement d'externaliser cette tâche vers un cabinet de conseil, les coûts se sont révélés être exorbitants pour la commune, qui s'est ainsi contentée de réaffecter les agents de recouvrement existants (entre 50 et 65 personnes) aux tâches de recensement et à investir dans des moyens de transport motorisés (mobylettes, carburant).

Cette mesure a permis de renforcer plusieurs aspects de l'administration des taxes municipales :

- améliorer les systèmes d'information en ayant une image exhaustive des contribuables et de leur situation ;
- éliminer les erreurs d'appréciation de l'ancien système qui compromettaient la crédibilité des montants imposés ;
- élargir l'assiette des taxes municipales et donc augmenter les recettes fiscales.

La force du programme est également d'avoir anticipé les efforts d'actualisation nécessaires via :

- la mobilisation des agents de recouvrement à chaque début d'année pour collecter les « restes à recouvrer » de l'année précédente, sensibiliser les habitants aux impôts de l'année en cours, et recenser le territoire, le tout durant deux mois. Il s'agit donc d'un recensement de taille plus modeste mais avec une fréquence annuelle qui permet à la commune d'actualiser et d'élargir partiellement son assiette, par « rotation » ;
- le renouvellement du recensement systématique et à grande échelle, prévu en 2015, afin d'enregistrer toutes les modifications survenues dans le tissu urbain depuis 2012.

Ces deux éléments, en actualisant sans cesse les informations relatives aux contribuables, constituent la clef de voute d'un système d'information plus sûr et plus opérationnel, lui-même étant la condition d'un bon recouvrement, c'est-à-dire épuré au maximum des erreurs d'appréciation, source de réclamations et de litiges avec les contribuables, et donc de coûts administratifs et de taux de recouvrement plus faibles. Ce dispositif permet, en outre, de par la crédibilité des montants imposés, d'assurer une partie de la légitimité fiscale de la commune et une discipline citoyenne accrue, et, au final, de faciliter le recouvrement.

Cette démarche n'est cependant pas sans écueil, car les informations recueillies ne sont pas fiables « à 100% » en raison de la collusion potentielle des habitants et des agents de recouvrement. Elle est toutefois, de l'avis des acteurs locaux, « toujours bonne à prendre » en ce qu'elle permet de renouveler les informations relatives aux contribuables malgré des marges d'erreur certaines.

Il convient également de noter que Koumassi a informatisé son service de recouvrement et a pu constituer un fichier des contribuables en 2010. Elle a conçu avec l'aide d'un informaticien un programme devant lui permettre d'entrer chaque contribuable selon le dernier recensement, et de les regrouper par quartier et secteur d'activité. Il lui est ainsi possible de connaître la situation de chaque contribuable, d'éditer des ordres de recettes, et d'assurer le suivi des redevables.

Renforcer la lutte contre la fraude fiscale

Outre les efforts déployés sur le recensement et l'amélioration des systèmes d'information, de nombreuses dispositions ont été mises en œuvre afin de limiter les pertes liées à la fraude fiscale :

- la mise en place d'un quittancier sur lequel les montants imposés figurent en amont, supprimant les falsifications de quittances (i.e. situation où le contribuable et l'agent de recouvrement s'entendent sur le montant à inscrire sur le document) qui étaient possibles dans l'ancien système ;
- la régularité des contrôles opérés sur le terrain par les agents de recouvrement, qui s'effectue sur une base quotidienne ;

- la systématisation du contrôle effectué par les responsables de service sur les agents de recouvrement : opérations déclenchées automatiquement après chaque constat concernant l'état d'exécution du budget et l'état de recouvrement des recettes, ainsi que les anomalies qui peuvent y survenir. Suite à ces contrôles, six personnes ont été licenciées en début d'année et certaines traduites en justice ;
- la mutation fréquente des agents de recouvrement afin de limiter les possibilités de familiarisation avec certains contribuables.

Elargir l'assiette en ciblant le secteur informel

Au vu de ses difficultés financières, la commune ne néglige aucun secteur et cherche également à élargir son assiette fiscale en étendant l'application de ses taxes aux activités de l'économie informelle - traditionnellement peu touchées par la contribution au financement des services publics. Elle a ciblé notamment les gérants de cabines de téléphones cellulaires, les vendeurs ambulants de thé et de café, et les commerçants de nuit, en leur appliquant les taxes relatives aux activités commerciales.

La démarche a porté ses fruits puisque, en 2013, l'imposition des charrettes de thé ou de café a rapporté 10 millions de FCFA à elle seule. Les coûts de collecte sont réduits : la commune utilise en effet la radio locale pour inviter les redevables à un moment précis de l'année à se faire recenser et à s'acquitter du montant dû. Le public étant essentiellement composé de migrants (en provenance du Nigeria, de Mauritanie), ces derniers sont soucieux de se mettre en règle. Après trois mois, les agents de la municipalité se rendent sur le terrain afin d'effectuer les contrôles nécessaires. Cette mesure ne requiert donc pas une grande logistique de la part de la commune.

Un effet taux mobilisé, mais avec prudence

A l'exception de cette année, les taux des taxes municipales n'ont pas été revus une seule fois en cinq ans. L'initiative de 2014 répond à des circonstances précises. La commune de Koumassi a été interpellée par les administrations centrales sur le rapport entre sa masse salariale et le budget dont elle dispose. Celle-ci se situe en effet entre 38 et 40% du budget tandis que les seuils exigés par l'Etat sont davantage fixés entre 30 et 33%. La commune a donc été enjointe à procéder à un « dégraissage » du personnel et à revaloriser à la hausse le SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti). Du fait de son incidence sur la masse salariale et de l'accroissement des dépenses de fonctionnement, cette mesure a été accompagnée par une révision à la hausse des taux de la fiscalité locale gérée par la commune et une mobilisation accrue du personnel de recouvrement afin de dynamiser les rentrées fiscales.

Si les agents de la municipalité s'accordent à dire qu'une actualisation plus fréquente des taux est nécessaire – en témoignent les propos du Directeur Financier : *« Pour renforcer les recettes il faut nécessairement procéder à des recensements permanents et exhaustifs afin de faciliter un élargissement de l'assiette combinée à une révision des taux »* - le levier des taux n'en reste pas moins rarement mobilisé. Les scrupules politiques des élus sont avancés (à l'instar de Nouakchott) pour expliquer cette faible utilisation de l'effet taux. Elle se heurterait en effet à une vive résistance des commerçants, partie de l'électorat qui pèse localement de tout son poids. Aussi ce type de décision est-il pris plus fréquemment dans les périodes post-électorales et moins lorsqu'il coïncide avec la fin du mandat.

La commune a donc déployé des efforts conséquents dans le champ fiscal dont elle dispose : renforcement des systèmes d'information par un recensement fiscal continu et exhaustif, développement des procédures de suivi, recherche de nouvelles capacités contributives, et lutte contre la fraude fiscale. Si ces efforts ont débouché sur des résultats notables (part des ressources propres située à 24%), ils restent toutefois insuffisants pour permettre à la commune de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses.

A travers ces actions exemplaires, Koumassi montre que de petites révolutions sont possibles en actionnant des leviers parfois modestes : une simple réorganisation des services, quelques mobylettes supplémentaires, et elle parvient à recenser son territoire et actualiser l'information sur les contribuables, point de blocage pourtant persistant dans d'autres

communes. Ces innovations locales montrent que des voies de sortie sont possibles pour les collectivités et qu'elles détiennent souvent elles-mêmes une partie des solutions à leurs problèmes (cf. Encadré 4). Si ces systèmes sont perfectibles, ils n'en représentent pas moins une opportunité d'amélioration sensible des recettes fiscales que les élus locaux ont la responsabilité de saisir.

Encadré 4. La situation des collectivités locales peut être débloquée par des petits moyens

Certaines stratégies moins coûteuses développées par les municipalités pour rehausser leurs recettes fiscales peuvent inspirer les collectivités locales disposant de peu de moyens. A Madagascar, 4 communes de la région Sava ont bénéficié du Programme de Développement Local Urbain – programme porté par le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR) - sur le renforcement de leurs recettes fiscales. Il avait été envisagé d'élargir l'effectif de ces municipalités en recrutant une personne supplémentaire pour appuyer le trésorier et le percepteur municipal, ce qui représente une charge importante pour une commune de petite taille. L'astuce a ainsi été de procéder à l'adressage des communes en amont afin que la personne recrutée puisse être par la suite immédiatement rentable. La hausse des rentrées fiscales générées ont permis de rentabiliser l'élargissement des effectifs.

Au Bénin, où il n'y a typiquement aucune information foncière, la stratégie de certaines communes a été, dans le cas de l'impôt foncier, de réaliser une petite étude sur le potentiel fiscal, un simple adressage, et surtout le calcul des valeurs locatives s'est fait par appréciation visuelle, à la manière d'un impôt indiciaire, ce qui ne requiert pas d'expertise technique coûteuse à mettre en œuvre. La mise en place de ces quelques leviers n'a pas requis de moyens « faramineux ».

Source : Entretien avec Yolaine Guérif, CIDR

Appuyer les services déconcentrés de l'Etat dans l'effort de collecte de la fiscalité partagée

Autre manifestation du besoin criant de ressources de la commune : à l'instar des initiatives d'appui technique et humain menées par la Ville de Dakar vis-à-vis des administrations centrales, la commune de Koumassi apporte son soutien au Trésor dans son effort de recouvrement des recettes fiscales (impôt foncier, patente, etc.). Vingt agents communaux sont en effet mis à disposition de ces services, de même que des moyens de déplacement motorisés, du carburant, et des primes.

3 questions à Raymond Ndohi, Maire de Koumassi

*** Quels diagnostics porteriez-vous sur le système fiscal en Côte d'Ivoire aujourd'hui ?**

Le système fiscal en Côte d'Ivoire est très lourd et cela ralentit considérablement le reversement des quotes-parts aux communes. En outre, ce système ne permet à aucun élu local de savoir exactement le montant qui doit être reversé à sa commune.

*** La municipalité a-t-elle mis en place des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale ?**

Les dispositifs de lutte contre la fraude fiscale se résument aux contrôles réguliers opérés auprès de tous les contribuables d'une part, et d'autre part aux mutations fréquentes des agents de recouvrement afin d'éviter que ceux-ci se familiarisent à certains contribuables.

Il s'agit essentiellement de petits commerçants et artisans, des occupants du domaine public et des vendeurs des marchés. Les résultats obtenus :

- découverte de commerçants sous imposés et même non imposés,
- modification à la hausse des métrés pour les occupants du domaine public

C'est bien là un enjeu important pour la municipalité qui observe, ces temps-ci, une évolution des recettes.

*** Quelles seraient les réformes prioritaires à engager ?**

- Adressage des rues pour faciliter un recensement général des contribuables,
- Mise en place d'un fichier central de gestion des contribuables,

- Renforcement des capacités des agents de recouvrement,
- Concession du recouvrement de certains impôts locaux à des partenaires privés.

Une ville sans marge de manœuvre concernant le financement de ses investissements

Les efforts déployés par la commune de Koumassi pour augmenter le produit de ses taxes municipales ne lui permettent, au mieux, que de financer le fonctionnement de la commune. Les recettes issues des taxes et des redevances dont elle a la gestion directe abondent ainsi directement 80% des dépenses de fonctionnement²⁵. Il s'agit essentiellement des salaires, des charges sociales, des factures d'électricité, des rames informatiques, et du carburant.

On constate par ailleurs que la part des dépenses d'investissements communaux est bien en deçà de ce que l'on observe dans les autres villes de cette étude (25% sur les 5 dernières années en moyenne à Dakar, 37% à Gitega, 30% à Dar Es Salaam contre 13.13% à Koumassi – cf. Figure 19).

Figure 19. PART DU BUDGET CONSACREE AUX DEPENSES D'INVESTISSEMENT (EN %)

2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
20	10	10	10,85	14,78	13,13

Source : Résultats de l'étude

Autre problème : les retards de versement accusés par l'Etat lui sont par ailleurs dommageables à bien des égards. Les appels d'offre associés aux démarches d'investissement (cf. Figure 19) sont longs à mettre en œuvre et ne peuvent être engagés tant que la commune n'a pas acté l'encaissement des recettes fiscales rétrocédées par l'Etat. Ces retards étant fréquents, le lancement des appels d'offre accuse le même retard et les communes ivoiriennes se trouvent parfois dans l'impossibilité de réaliser *in fine* leurs programmes d'investissement.

La situation actuelle est d'autant plus problématique que les besoins en investissements urbains sont importants. Koumassi est la plus densément peuplée des villes de l'échantillon avec 59 233 habitants/km²²⁶ comparé à Johannesburg pour qui les estimations sont de l'ordre de 1 962 habitants/km²²⁷. Elle est également la commune d'arrondissement la plus dense parmi toutes celles qui font partie d'Abidjan, la deuxième étant Adjamé avec 32 619 habitants au km² puis Marcory avec 19 082 habitants, etc.²⁸ Les entretiens ont montré que les besoins d'investissements concernaient notamment la création d'emploi, en particulier pour la jeunesse, et la création d'infrastructures de marché, santé, éducation, voirie, ou encore la remise à niveau du bâtiment communal dont l'état de délabrement est avancé. Les défis posés par cette urbanisation en termes de fourniture de services publics de base sont donc nombreux et ne peuvent faire l'objet d'une réponse adéquate que si la commune parvient à consacrer une part plus conséquente de son budget aux investissements urbains.

L'examen détaillé des différents postes de dépenses (Figure 20) montre que la remise à niveau de l'Hôtel de Ville et des moyens matériels de la commune, représentent près de 68.5% du total des dépenses d'investissement, tandis que la fourniture des services de base (voirie, cadre de vie, écoles, etc.) en occupe près de 23%. Avec des recettes totales d'un montant de 1 979 076 360 FCFA²⁹ (soit 3 008 196€), près de 395 815 282 FCFA³⁰ (20%) sont consacrés à

²⁵ Estimation donnée lors des entretiens d'approfondissement

²⁶ « Diagnostics et plans d'amélioration des quartiers précaires des 13 communes du district d'Abidjan », rapport synthèse d'enquête, PNUD, Cities Alliance, UCOVICI, 2013

²⁷ Information recueillie sur le site officiel de la ville de Johannesburg :

http://joburg.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=92:overview&catid=30&Itemid=58

²⁸ « Diagnostics et plans d'amélioration des quartiers précaires des 13 communes du district d'Abidjan », rapport synthèse d'enquête, PNUD, Cities Alliance, UCOVICI, 2013

²⁹ Total réalisé au 31 décembre 2013.

l'investissement (601 639 €), ce qui représente peu en termes absolus pour des projets d'infrastructure de l'ampleur et de la taille évoquées plus haut.

Figure 20. LES DIFFERENTES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE KOUMASSI (EN %)

Dépenses d'investissements de la ville	Part en %
Construction de l'Hôtel communal	36,83
Acquisition de véhicules de service	20,65
Acquisition de mobilier de bureau, de matériel informatique, de matériel technique, climatiseurs	11,01
Voirie et assainissement	9
Cadre de vie	6,88
Infrastructures marchandes	5,85
Construction d'écoles	5,16
Electrification des voies de la commune	2,06
Total	97,44

Source : Commune de Koumassi

Le financement de ces infrastructures étant coûteux en capital, la commune s'est donc également engagée dans la recherche de bailleurs de fonds. Ainsi, elle se tourne de plus en plus vers des appuis extérieurs pour trouver les moyens supplémentaires qui lui manquent. En 2013, dans le cadre du Contrat des Villes, la Banque Mondiale a mené un audit sur ses besoins, dans lequel les acteurs locaux avaient demandé le renforcement des moyens de déplacement des agents de recouvrement, démarche qui n'a pas abouti mais qui montre l'importance accordée au recensement. Le Maire a également saisi l'opportunité de ses déplacements dans des pays comme les Etats-Unis, la France, le Maroc pour faire du lobbying afin d'être appuyé sur ces aspects-là.

L'accès à l'emprunt étant par ailleurs limité³¹ pour les collectivités ivoiriennes, et en attendant d'obtenir des soutiens extérieurs, la commune de Koumassi s'appuie donc pour l'essentiel sur ses ressources propres pour financer ses investissements. Aussi la stratégie de Koumassi est-elle de perfectionner son système de recouvrement afin de permettre la levée de recettes fiscales plus importantes. Elle compte en effet améliorer le logiciel qu'elle a développé, lequel permettrait de situer un contribuable avec un numéro, de connaître sa situation, et d'émettre des ordres – en un programme permettant au Maire et aux techniciens de situer chaque quartier et de connaître la situation exacte de chaque contribuable en temps réel. Si la ville n'a pas encore les moyens de mettre en œuvre ce système, elle compte s'appuyer sur les premières augmentations de recettes constatées suite au recensement de 2012 pour investir dans une plus grande quantité de matériel (logiciels et programmes plus performants) et des moyens de transport adéquats pour ses agents afin de recenser davantage de zones.

Koumassi espère donc effectuer une seconde vague d'investissement destinés à se doter de moyens de connaissance, de suivi, et de recouvrement fiscal plus surs. L'assiette des taxes dont elle a la gestion directe s'en trouvera ainsi considérablement élargie et lui permettra, avec les recettes générées, d'augmenter les investissements publics locaux.

³⁰ Cette estimation a été obtenue après avoir soustrait les dépenses de fonctionnement (dont la moyenne avait été située autour de 80% lors de l'enquête).

³¹ « Les textes relatifs à la décentralisation en Côte d'Ivoire autorisent les Collectivités Territoriales à contracter des emprunts destinés à couvrir des dépenses du Titre II (Investissement) du budget, dans les limites et conditions fixées par décret pris en Conseil des Ministres. Mais pour des raisons non élucidées, ce décret n'a pas encore vu le jour », *L'emprunt des Collectivités locales d'Afrique subsaharienne*, La revue africaine des finances locales, PDM, 2008.

Des réseaux des villes actifs

En dehors des rencontres mensuelles organisées avec les Services des Impôts, avec le Comité de trésorerie du Trésor, à travers desquelles les collectivités locales ivoiriennes ont la possibilité de faire remonter la nature des difficultés qu'elles rencontrent, l'Union des villes et des communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI) est, elle aussi, investie dans le plaidoyer en faveur des communes du pays. Les démarches menées par ce réseau ont parfois eu des effets. Pour preuve, il y a deux ans, un versement par anticipation avait été assuré aux collectivités locales ivoiriennes suite aux plaintes portées par ces dernières concernant les retards systématiques de versement. Ce versement anticipé permettait aux communes de financer leurs dépenses de fonctionnement. Une fois le recouvrement fiscal effectué par les services déconcentrés de l'Etat, cette « avance » aux communes était déduite du reversement des quotes-parts qui leur sont réservées. Ce dispositif n'a cependant pas été maintenu.

Il existe ainsi une certaine qualité du dialogue entre les administrations centrales et locales, lesquelles disposent de moyens institutionnalisés pour faire valoir leurs revendications. De même, les initiatives menées par le réseau des villes ivoirien en ce sens révèlent des possibilités réelles de communication et d'échanges entre les différentes échelles administratives.

Les acteurs locaux pondèrent néanmoins les effets de ces dispositifs en soulignant la persistance des retards de versement, la nature discrétionnaire des initiatives mises en place qui peuvent être remises en question d'une année sur l'autre, et, d'une manière générale, la difficulté pour les collectivités locales de prévoir leurs recettes fiscales.

Encadré 5. Les autorités nationales conscientes des contraintes posées par la disposition actuelle du système fiscal

Plusieurs initiatives en vue de renforcer les capacités d'investissement des collectivités locales sont actuellement en chantier en Côte d'Ivoire. Un retour à l'« ancienne formule », dans laquelle le district autonome a le statut juridique d'une collectivité locale, a été étudié en plénière à l'Assemblée afin de permettre leur insertion dans les réseaux de villes nationaux et internationaux, accès que leur interdit leur statut de Conseil administratif, lorsqu'elles sont sous le giron de la déconcentration.

Un arrêté du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur est en cours d'élaboration pour répartir autrement le produit des impôts locaux, la finalité étant de le mettre dans une caisse commune, de le répartir ensuite entre les collectivités locales selon des règles de péréquation, de sorte à favoriser les collectivités locales les plus modestes.

De même, pour faire face aux retards fréquents de reversement des quotes-parts dues aux collectivités, une directive du Ministère des Finances avait suggéré, il y a quelques mois, de permettre aux receveurs municipaux de prélever en amont la part revenant à la commune, définie selon les critères donnés par le Ministère, avant que les recettes fiscales partagées avec l'Etat n'empruntent le circuit habituel (caisse de l'Etat, ventilation vers les communes en fonction des quotes-parts dues, etc.), source des lenteurs observées dans les reversements. D'autre part, le Ministère de l'Intérieur a annoncé une nette amélioration des subventions d'équipement et d'investissement allouées aux communes, lesquelles vont passer de 30 à 100 millions de FCFA, afin de relever le niveau des investissements. La DGCL regrette toutefois que ces orientations continuent à maintenir la prépondérance de l'Etat central dans la gestion des finances locales : cette hausse des subventions nationales passe par une augmentation des recettes fiscales locales partagées avec l'Etat. D'aucuns suggèrent ainsi de décentraliser directement l'effort de collecte aux communes afin que ces dernières puissent financer directement leurs dépenses d'investissement urbain et non plus passer par le truchement de l'Etat central.

Source : Entretien avec Raphaël Gbala Gnato,

Conseiller Décentralisation à la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (Côte d'Ivoire)

CE QU'IL FAUT RETENIR

– La commune de Koumassi a pu faire en sorte d'assurer un service minimal d'abondement budgétaire via ses ressources propres, et de ne pas dépendre entièrement du calendrier de versement national, en ciblant ses efforts sur l'amélioration du recensement fiscal, à travers

des moyens modestes : une réorganisation des services de recouvrement et l'achat de véhicules motorisés supplémentaires.

_ Les besoins sont encore nombreux : le recensement doit « monter en gamme » pour procurer des informations complètement fiables à la commune. L'apport supplémentaire de véhicules motorisés est la solution la plus couramment évoquée par les acteurs locaux.

_ La commune a pour ambition de perfectionner son outil de travail informatique, et a manifesté le besoin de disposer d'une connaissance en temps réel des avancées du recouvrement et de l'état de ses recettes.

_ Le système d'adressage de la ville n'est pas suffisamment développé pour permettre une localisation aisée et opérationnelle des contribuables.

_ Les stratégies actuelles d'augmentation du produit des taxes, droits et redevances dont la commune possède la gestion, d'appui aux administrations centrales pour le renforcement des recettes de la fiscalité partagée, et de recherche d'appuis extérieurs, sont révélatrices des limites imposées par le dysfonctionnement des échelons de la chaîne fiscale qui ne dépendent pas d'elle. Si cette tendance de fond devait continuer, il y a fort à parier que le défaut d'investissement d'envergure dans la commune aura un impact direct à la fois sur l'assiette des impôts collectés par les autorités centrales (pour ne citer que ceux-là) et le montant des dépenses à réaliser pour corriger les effets pervers du manque d'investissement, alors que la pression démographique continue de s'exercer sur la commune et ses quartiers informels.

Faciliter le recouvrement par la téléphonie mobile Commune Urbaine de Mahajanga - Madagascar

La commune de Mahajanga a entrepris récemment d'améliorer son taux de recouvrement fiscal en **dématérialisant le paiement de ses impôts locaux**. Cette initiative vient au secours d'une situation de crise, due aux événements politiques nationaux de 2009 qui ont impacté durablement la vie politique, économique et institutionnelle de l'Île de Madagascar. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et financières (dont des transferts nationaux de plus en plus erratiques), les **collectivités locales malgaches se sont retrouvées livrées à elles-mêmes** pendant quatre ans, pouvant difficilement faire face à leurs dépenses de fonctionnement les plus élémentaires. La commune de Mahajanga a donc choisi de faire appel à la **coopération décentralisée alsacienne** afin d'être appuyée sur les différents chaînons du recouvrement fiscal.

La Commune Urbaine de Mahajanga en quelques mots

Classée comme deuxième port commercial et troisième ville du pays, la Commune Urbaine de Mahajanga (CUM) représente avec ses 200 000 habitants un pôle économique stratégique de l'Île de Madagascar³². Son taux de croissance urbaine annuel s'élève à 5%, soit deux fois plus que la moyenne nationale³³, expliqué en partie par l'importance du taux de natalité et des effets de l'exode rural. Il en résulte le développement d'une « nouvelle ville », partie du territoire communal qui concentre l'essentiel de cet afflux et se caractérise par la multiplication des quartiers spontanés et pauvres, peu desservis en infrastructures et équipements collectifs de base.

Ces difficultés semblent s'être renforcées à la suite de la crise politique et économique survenue en 2009, lors de laquelle l'augmentation de l'activité informelle a amené les équipes municipales à parler d'une véritable « explosion sociale ». L'ampleur de cette situation a conduit la commune à faire de la résorption de ce phénomène un de ses axes de développement prioritaire.

Le pouvoir fiscal de la commune de Mahajanga

La fiscalité locale malgache a été simplifiée en 2009. Cette démarche a porté principalement sur l'impôt foncier, dont la gestion a été intégralement transférée aux collectivités locales. Aussi les communes sont-elles habilitées à déterminer les taux – qui restent toutefois encadrés dans une fourchette fixée par la loi des finances³⁴ - et assurer le plein recouvrement de leurs recettes fiscales foncières.

La Direction Générale des Impôts (DGI) envisage actuellement d'étendre cette disposition aux impôts synthétiques³⁵, source de revenu importante pour les collectivités locales (60% du produit est reversé aux communes), mais gérée intégralement par les Centres Fiscaux³⁶.

³² Benjamin Michelon, Juliette Férard, *Capitalisation du projet de réhabilitation du marché de Mahajanga*, Cahier de la Coopération n°6, décembre 2009.

³³ Jean Grandjux, *Réhabilitation des marchés centraux. Les leçons tirées des projets de Ouagadougou, Mahajanga, et Pnom Penh*, Evaluation de l'AFD, Ex Post n°50, Septembre 2013.

³⁴ *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, CGLUA, Cities Alliance, Septembre 2013.

³⁵ Impôt soumis aux personnes physiques ou morales et entreprises individuelles exerçant une activité indépendante et dont le chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain estimé hors taxe, est inférieur ou égal à 20 millions Ar.

³⁶ Entretien avec Serge Radert, du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) de la Banque Mondiale visant à « renforcer la gestion des finances publiques et de la redevabilité sociale au niveau central et communal » à Madagascar.

Figure 21. LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU ENDOGENES DE LA CUM

Sources de revenu de la CUM	
Impôts sur le patrimoine	Impôt foncier sur les terrains (IFT)
	Impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB)
Autres recettes fiscales	Taxes sur les matériels roulants (vélomoteurs, bicyclettes, pousse-pousse)
	Taxes publicitaires
	Taxes sur les fêtes et spectacles
Recettes non fiscales	Taxes d'abattage et de visite de poinçonnage bovin et porcin
	Redevances d'utilisation des infrastructures communales
	Taxes sur autorisation administratives
	Taxe d'utilisation des voies publiques (occupations de trottoir)
	Droits de péage (port, quais, route)
	Droits de stationnement et de parkings
	Droits de voirie
	Permis de construire

Source : Commune Urbaine de Mahajanga

La fiscalité locale au secours de la crise malgache

Les collectivités malgaches dépendent en grande partie des transferts de l'Etat central. Or, leur versement s'est considérablement espacé pendant la crise, le parlement malgache lui-même n'ayant pas voté son budget pendant quatre ans, montrant l'ampleur des blocages observés à tous les niveaux dans l'Île. Dans le sillage de la crise politique de 2009, la CUM a donc éprouvé des difficultés récurrentes à assurer le paiement de ses salaires. Ces difficultés se sont aggravées en 2011, laissant son personnel avec sept mois d'arriérés. La gravité de la situation de Mahajanga révèle l'état piteux de ses ressources propres, l'arrêt ou, à tout le moins, les retards aggravés des versements compromettant sérieusement sa capacité à fonctionner.

Face à cette situation de blocage, la commune a fait appel à l'Institut Régional de Coopération Développement (IRCOD)³⁷ – partenaire avec lequel elle travaille depuis 1995 – pour un appui au redressement de sa situation financière, aux fins d'assurer le fonctionnement *a minima* de la commune. Mahajanga a sollicité pour cela un diagnostic organisationnel et financier de ses services.

Ce diagnostic a montré que la CUM dispose théoriquement de la latitude suffisante – liberté de fixation des taux, compétence de recouvrement - pour renforcer ses recettes fiscales, mais achoppe sur la mise en œuvre du recouvrement, une partie du produit de la fiscalité locale étant en effet détournée par les percepteurs.

Un plan de redressement de la CUM a donc été défini et mis en place afin de sécuriser durablement le circuit emprunté par les recettes municipales, via une assistance technique de l'IRCOD mise à la disposition de la CUM. Le PGDI, Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel, programme national de renforcement institutionnel des collectivités locales mis en place par la Banque Mondiale, participe également au financement des mesures de renforcement, notamment pour le dispositif de télépaiement par mobile.

³⁷ Organisation créée par les collectivités locales alsaciennes afin de développer des activités de coopération décentralisée avec leurs partenaires du Sud.

Dans le plan de redressement de la CUM, des mesures à caractère « d'urgence » ont donc été mises en œuvre afin d'apurer le stock d'arriérés de la commune, notamment en ce qui concerne l'impôt foncier, et lui permettre ainsi de retrouver sa santé financière plus rapidement. Des mesures de plus long terme, visant la sécurisation du processus de recouvrement, sont également en cours d'implantation, l'objectif étant de permettre à Mahajanga d'assurer l'intégralité de ses salaires et ainsi débloquer son fonctionnement. Innovation majeure, le télépaiement par mobile est au cœur de ce dispositif de sécurisation des recettes municipales.

Les mesures « d'urgence » pour le recouvrement

Apurer les arriérés de la commune a constitué l'une des premières mesures pour augmenter les recettes municipales. Des « mois de l'impôt » ont été créés à cette fin en 2012, et ont consisté principalement en la multiplication des campagnes de sensibilisation auprès des contribuables. Des dispositions incitatives ont également été mises en œuvre : les pénalités encourues par les retardataires pendant cette période spécifique ont été supprimées³⁸. Des « brigades de recouvrement » ont également été mises sur pied afin d'appuyer les percepteurs dans la collecte des taxes quotidiennes et de l'impôt foncier. Les rentrées fiscales ont toutefois été largement en deçà des objectifs (10% des recouvrements prévus)³⁹.

Ce dispositif a néanmoins eu des effets manifestes : les arriérés de salaires de la CUM ont été réduits à un mois grâce aux rentrées fiscales issues des opérations menées en mai et juin 2012.

La refonte organisationnelle des services financiers

Le plan de redressement apporte une réponse transversale aux problèmes de la CUM, en ciblant également l'organisation structurelle et fonctionnelle de ses services financiers. Plusieurs mesures ont été adoptées :

- formation des techniciens du service financier ;
- réorganisation du personnel technique;
- acquisition d'ordinateurs, permettant de remplacer le travail manuel et d'accélérer les procédures ;
- création d'un Guichet Unique, dispositif qui devrait permettre de centraliser toutes les caisses de paiements de la CUM (postes qui jusque-là étaient dispersés auprès de plusieurs services), et faciliter l'accueil ainsi que l'information du contribuable. Renforcer les dispositifs d'accueil des contribuables est essentiel, en ce qu'il facilite les démarches de paiement des redevables (moins d'attente, information de meilleure qualité, amélioration du service) et renforce leur disposition à payer⁴⁰.
- les percepteurs et régisseurs qui jusque-là appliquaient à la fois le traitement des dossiers et la perception des recettes, seront désormais affectés aux seules tâches de recouvrement.

L'élargissement de la base fiscale par un recensement

La CUM se compose de 26 *fokontany*⁴¹ et, à ce jour, trois d'entre eux ont fait l'objet d'un recensement partiel entre 2006 et 2009, seule une partie de leur juridiction a ainsi été couverte. Cette mesure était opportune, le dernier recensement effectué datait en effet de 1996. Cette opération a été conduite par la CUM, le Centre fiscal, et un cabinet mis à disposition par les bailleurs de fonds. L'initiative devrait être élargie systématiquement aux vingt-trois *fokontany* restants à l'horizon 2015 au plus tard.

³⁸ Madagascar: Mahajanga - Moins de 10% d'impôts recouverts, Vero Andrianarisoa, L'express de Madagascar, 4 décembre 2014.

³⁹ Idem.

⁴⁰ *Financing local governments*, Nick Devas, Munawwar Alam, Simon Delay, Roger Oppong Koranteng, Pritha Venkatachalam, Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series, 2008.

⁴¹ Le *fokontany* est la plus petite entité administrative malgache.

La sécurisation du processus de recouvrement : percevoir l'impôt par la téléphonie mobile

Ce dispositif de téléphonie mobile a déjà été testé en 2012 sur le recouvrement des recettes de marchés. Si les acteurs locaux s'accordent à dire que les premiers résultats étaient concluants, l'initiative a dû être interrompue pour un temps car elle ne rentrait pas dans les règles de la comptabilité nationale. Les recettes municipales doivent en effet passer par un circuit précis, avant d'être déposées sur le compte de la Trésorerie générale, ce qui n'était pas le cas ici puisqu'elles étaient directement déposées sur un compte ouvert au nom de la commune. La CUM a ainsi contractualisé pour une durée de quatre ans avec un opérateur téléphonique la mise en place et la gestion du système de télépaiement, après quoi la commune envisage, selon les réussites du projet, de gérer cette compétence en interne.

Plusieurs impacts sont attendus de la mise en œuvre de ce dispositif :

- la sécurisation des recettes municipales en premier lieu. Les déperditions constatées lors du diagnostic sur le circuit précédent sont en effet peu susceptibles de se reproduire puisque les paiements effectués par les citoyens via leur téléphone mobile sont directement reçus sur le compte du Trésor public. Il n'y a donc plus d'intermédiaires dans ce nouveau circuit ;
- il permettrait, en outre, de remédier en partie à un obstacle fréquemment évoqué par les agents de la commune dans la mise en œuvre du recouvrement : le manque de matériel roulant, rendant difficiles les opérations de collecte vis-à-vis des *fokontany* les plus éloignés ;
- le dispositif a également intégré un système de relances automatiques qui notifiera aux redevables l'échéancier des paiements à réaliser, ce qui représente un gain de temps et de coûts importants pour la commune. D'autre part, il facilite la procédure de paiement du point de vue du redevable, élément renforçant sa disposition à payer ;
- par ailleurs, les coûts associés au recouvrement devraient s'en trouver réduits. La loi nationale malgache destinait en effet un pourcentage spécifique du produit de la collecte à l'indemnisation des percepteurs.

Le budget participatif par mobile : l'application de la redevabilité des autorités locales et le renforcement du consentement à l'impôt

L'objectif du budget participatif (BP) est de placer la CUM dans une disposition de redevabilité face aux citoyens, et de renforcer la transparence de la gestion communale. L'idée étant, selon les agents locaux, de sensibiliser les habitants sur l'utilisation qui sera faite des deniers publics, de leur montrer que ces derniers ne sont pas épuisés dans le seul financement des salaires, des dépenses de carburant, mais utilisés pour financer des projets concrets dans leur *fokontany*. Il s'agit ainsi pour les élus et agents de la commune de montrer que le financement de ces projets doit passer des rentrées fiscales plus importantes, pédagogie qui se retrouve souvent dans les dispositifs de budget participatif (cf. encadré 6).

Dans le système classique développé jusque-ici par la CUM, un facilitateur de la commune se rendait dans les différents *fokontany* une fois le planning de la commune pour l'année suivante formalisé (fin juin). Après consultation populaire, les projets soumis par les habitants remontaient à la commune pour faire ensuite l'objet d'un forum communal, auquel les représentants de la population étaient conviés, et qui permettait de réaliser *in fine* les arbitrages politiques nécessaires.

L'initiative de BP par téléphonie mobile lancée aujourd'hui s'est inspirée d'une émission radiophonique communale au cours de laquelle avait été mise en place une plateforme permettant de recevoir les réclamations et les critiques diverses émises par les habitants. Un centre d'appel est ainsi en cours d'installation, auquel l'office malgache de la régulation a accordé un code téléphonique particulier, un agent de la commune étant assigné à la réception des messages portés par les habitants. Trois *fokontany* pilotes vont expérimenter cette technique en 2015. Le forum communal sera néanmoins maintenu dans le cadre du budget participatif par mobile.

Encadré 6. Le budget participatif favorise une hausse des taux de recouvrement

Le budget participatif est un outil intrinsèquement pédagogique qui déploie une forme « d’alphabétisation budgétaire » à travers laquelle les citoyens comprennent que le budget est un outil de gestion qui se construit, et que cela ne peut se faire qu’en fonction de ce qui « rentre ». A Dondo au Mozambique, la municipalité peinait à asseoir ses taxes sur les vendeurs permanents et agricoles. Dès la mise en place du budget participatif (BP), la construction d’un marché a été choisie par les populations comme l’investissement prioritaire à réaliser. La conséquence immédiate a consisté en une hausse de la propension des habitants à payer les taxes de placement et en des recettes municipales plus importantes en volume. Le recouvrement se faisant au comptant, le « cash » collecté au quotidien permettait de payer les frais courants de la commune (carburant, menues dépenses, etc.), de régler ses problèmes de trésorerie immédiat et de lui permettre de fonctionner.

D’autres expériences illustrent la possibilité de déployer une politique fiscale redistributive grâce à sa combinaison avec les outils du budget participatif. Dans un contexte régional différent, le Maire de Belém, ville de trois millions d’habitants au Brésil, conduisant une politique centrée sur la réduction des inégalités, a ainsi augmenté à 80 000 le nombre d’exonérations fiscales des plus pauvres et mis en place un système de BP dans les quartiers pour flécher en priorité les investissements vers les plus démunis. Le point fort de cette initiative a été de ne pas amputer les dépenses, mais au contraire de distribuer plus et mieux vers les populations précaires.

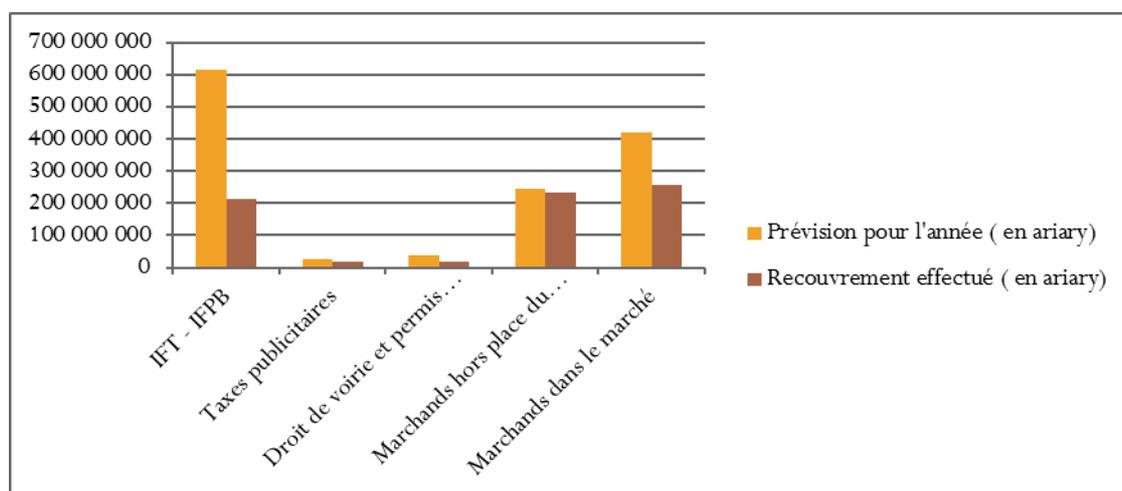
Source : Entretien avec Yves Cabannes, Professeur à l’Université de Londres, Administrateur du FMDV, expert en budget participatif et planification du développement

Bilan des innovations : des résultats encore timides

La fiscalité locale est perçue comme le cheval de bataille de la commune, à la fois comme solution ponctuelle à la crise politique dont l’impact sur la commune a été ressenti de manière sévère, mais aussi comme une solution de financement durable, au centre de la politique de développement territorial. Pour autant, le produit de cette fiscalité ne garantit pas encore à la commune les conditions favorables à son fonctionnement. La mise en opération des dispositifs prévus est donc nécessaire pour permettre une amélioration sensible et durable du recouvrement des recettes fiscales.

Les propos de Sylvain Ndeha, Président de la Délégation Spéciale (PDS) de Mahajanga confirment cette volonté de maîtrise grandissante de la fiscalité locale (cf. entretien ci-dessous). En témoignent les objectifs de recouvrement énoncés, qui visent un taux de collecte de 95%. Les entretiens ont montré en effet que ces taux se sont maintenus à des niveaux particulièrement bas de 1996 à 2010, où ils n’ont jamais atteint plus de 40%.

Figure 22. LES RECETTES MUNICIPALES RECOUVREES EN 2013



Source : Commune Urbaine de Mahajanga

En écho, le produit collecté de l'Impôt Foncier sur le Terrain (IFT) et l'Impôt sur les Propriétés Bâties (IFPB) - les deux impôts fonciers de la commune – ne se situe pour le moment qu'à 29% du produit prévu pour l'année 2013, ce qui est particulièrement bas. De la même manière, l'intégralité des arriérés de salaires n'a toujours pas été apurée à ce jour, ce qui montre que la situation financière de la commune n'est pas complètement rétablie et que les conditions d'un fonctionnement minimal ne sont pas encore réunies. Aussi l'appui technique apporté par l'IRCOD doit-il durer jusqu'à fin 2016 afin d'accompagner le changement et garantir la pérennisation des réformes structurelles et opérationnelles engagées.

Des blocages persistants

La crise politique et économique a lourdement impacté la situation financière des ménages malgaches et accentué la difficulté de recouvrer la fiscalité locale dans un contexte de dégradation généralisée des conditions de vie des habitants. Lors de la collecte de l'IFT et de l'IFPB par exemple, les contribuables font la demande de l'échelonnement du paiement afin d'alléger le poids de l'impôt sur leur budget. Si ces requêtes ont pour conséquence de limiter le taux de recouvrement annuel, elles permettent néanmoins de faciliter les procédures de paiement et incitent davantage les redevables à s'acquitter des montants dus. On retrouve cette nécessité d'offrir des facilités de paiement plus diversifiées et mieux adaptées à la nature et aux possibilités d'acquiescement de l'impôt par les contribuables dans les recommandations formulées, en écho à l'expérience de Mahajanga, par les agents de la ville de Dakar, au Sénégal.

D'autres contraintes sont associées à la collecte de certaines recettes municipales : par exemple, les propriétaires des panneaux publicitaires ont leur siège et leur résidence à Antananarivo, la capitale du pays, et sont donc difficiles d'accès. Le manque de matériel roulant est également avancé comme une difficulté récurrente pour assurer le recouvrement fiscal. L'augmentation des « remises », incitations financières accordées aux agents en contrepartie de leur performance de recouvrement, est également avancée par les acteurs locaux comme une stimulation nécessaire pour une collecte plus volumineuse.

Certains facteurs structurels limitent cependant la portée des initiatives menées par la commune, et l'absence de recouvrement forcé en est un : il limite la capacité de la commune à maximiser le recouvrement de ses recettes municipales et représente un véritable manque à gagner.

Les campagnes de sensibilisation menées par la commune n'ont pas eu les effets escomptés sur les taux de recouvrement, les jours de passage des équipes communales dans les quartiers étant évités par certains contribuables. D'autres travaux ont souligné par ailleurs la limite des démarches de sensibilisation : leurs effets sur les taux de recouvrement atteignent rapidement un pallier, les contribuables qui sont dans des stratégies d'évitement de l'impôt choisissant toujours de le rester, si des mesures de sanction ne sont pas prévues de manière complémentaire. La « coercition » est ainsi nécessaire, à condition d'être assise sur un impôt perçu comme légitime, au même titre que les institutions qui les portent, faute de quoi elle entraîne des résistances fortes de la part des populations, d'autant plus dans un cadre de crise politique élevant l'incertitude et l'insécurité au rang de quotidien⁴².

Ce dernier point a récemment fait l'objet de discussions entre les Directions Générales de différents Ministères, la commune - représentée par son vice-PDS - et l'IRCOD. Toutes les parties prenantes se sont accordées sur la nécessité de mettre en œuvre le recouvrement forcé. L'application des sanctions devrait ainsi être exercée de manière conjointe entre la CUM et le Trésor, qui met en œuvre les premières procédures. Ainsi, pour les propriétés bâties, le Ministère compétent interviendra dans la première étape de la relance, afin de lui donner tout son poids.

A noter la persistance d'une autre difficulté ressentie par les acteurs locaux : le manque de personnel qualifié et habilité à assumer les fonctions qui leur ont été attribuées, de même que le manque de formations de perfectionnement.

⁴² *Processus d'appui à la mobilisation des recettes communales. Capitalisation des outils et méthodes du PDLU-SAVA Madagascar*, Guillaume Pattou, Yolaine Guérif, CIDR, Territoire et Développement, Décembre 2011.

3 questions à Sylvain Ndeha, Président de la Délégation Spéciale de Mahajanga

*** A partir de votre expérience de Président de la Délégation Spéciale, quels diagnostics porteriez-vous sur le système fiscal malgache ?**

Le système fiscal malgache est assez complexe, puisque la gestion des recettes varie suivant les cadres réglementaires et juridiques, qui déterminent le processus à suivre de la définition de l'assiette jusqu'à la perception, mais également les recensements à effectuer.

Par exemple, la définition de l'assiette et du taux des impôts fonciers se divise en de nombreuses étapes avec plusieurs entités dont le centre fiscal, la commune, le représentant de la population, et le district. Il en va de même pour l'édition, l'homologation, et la distribution des avis d'imposition. En revanche, en ce qui concerne les recettes non fiscales comme les recettes de marchés, il relève exclusivement du ressort de la commune de définir les taux.

*** Pourriez-vous détailler les axes stratégiques de développement de Mahajanga ainsi que la place de la fiscalité locale pour les mener à bien ?**

Plusieurs axes de développement ont été identifiés pour Mahajanga, dont la bonne gestion du territoire communal à travers la limitation de la prolifération des bidonvilles, des constructions illicites, et des marchands ambulants. Ceci à travers de grandes campagnes de communication et d'éducation populaires. L'impératif est aussi d'assurer un taux de recouvrement élevé, proche de 95%, puisque la fiscalité sera réservée pour des apports en fonds propres dans des projets structurants, tels que l'assainissement durable et l'entretien des voiries.

A travers nos choix politiques, nous avons pu améliorer notre fiscalité, mais aussi obtenir des appuis techniques et financiers extérieurs. Cela a permis à Mahajanga de devenir pilote dans plusieurs activités fiscales dont le budget participatif, et le recouvrement des taxes à travers les téléphones mobiles.

*** Quelles seraient les réformes prioritaires à engager afin de rendre le système fiscal plus simple et plus juste ?**

En priorité, les réformes seraient axées sur la poursuite d'une décentralisation complète du système fiscal local pour les communes urbaines. Au niveau local, il est important de pouvoir lutter efficacement contre la corruption des agents communaux, de simplifier le processus fiscal dans son ensemble, et enfin de dématérialiser le système de recouvrement des recettes.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ A la lumière des expériences observées dans d'autres villes, les initiatives impulsées par la commune de Mahajanga, bien que n'étant pas encore complètement opérationnelles, vont dans le bon sens : renforcement des systèmes d'information, élargissement la base fiscale, facilitation des moyens de recouvrement, qui sont tous des éléments décisifs dans l'administration de la fiscalité locale.

- La coopération décentralisée en termes d'appui technique et de transferts de savoir-faire entre deux collectivités locales a permis ici de débloquer une situation de crise et placer la commune sur une trajectoire d'amélioration décisive, ceci dans un contexte bloquant de crise institutionnelle. Le contexte malgache rend d'autant plus prégnante l'importance de la décentralisation et de l'autonomie fiscales : impactée négativement par l'environnement politique, social et économique national et les incertitudes y afférant, la politique fiscale locale constitue une forme de garantie de la continuité des services de base fournis aux populations en temps de crise. En regard, il convient cependant de considérer qu'il est complexe de bâtir une discipline fiscale locale lorsqu'il y a défaut des institutions nationales : dans ce cas, les pratiques de transparence locale et de participation des populations aux choix d'investissement relève d'une nécessité absolue afin de reconstruire et renforcer les liens de confiance et d'engagements des parties pour le développement du territoire (contrat social).

- Le recours innovant à la téléphonie mobile est prometteur, l'outil révèle des propriétés utiles : sécurisation du circuit des recettes, gain de temps, facilité de paiement pour les contribuables et possibilités d'analyse des données fiscales informatisées. Les premiers résultats ont été concluants quoique le coût d'arrêt porté par le Trésor ait empêché, pour le moment, le plein déploiement du dispositif. De surcroît, toute la « culture » institutionnelle de la commune se trouve modifiée en profondeur par l'introduction de cet outil puisque la participation des citoyens à l'élaboration du budget municipal pourra désormais transiter par lui.

_ D'autres points d'amélioration de l'administration fiscale sont à considérer, quid des dispositifs d'actualisation des fichiers des contribuables ? Le recensement proposé dans le cadre du plan de redressement de la commune vient en effet corriger des informations vieilles de près de seize années. L'actualité des fichiers des contribuables a été identifiée comme un facteur clef lors de toutes les études de cas et il est nécessaire de prévoir des dispositifs d'actualisation (et leur financement) au cours des prochaines années afin d'assurer la fiabilité du fichier des contribuables. Les dynamiques de sanction doivent également être davantage explorées et la coordination négociée avec les différents ministères et le Trésor mise en place de manière visible et audible auprès des habitants et entreprises locales afin de générer une discipline fiscale mieux appliquée.

_ Une véritable politique fiscale de la CUM reste cependant encore à être formulée clairement. Le plan de redressement de la commune, en ce qu'il a identifié le recouvrement comme un point de blocage central, a ciblé les efforts à fournir sur les seuls aspects d'administration de la fiscalité locale. La commune dispose pourtant d'une certaine autonomie fiscale – pouvoir d'assiette et de taux sur les impôts fonciers – qui gagnerait à être davantage mobilisée afin de renforcer les recettes fiscales de la CUM et fixer un cap structurant, à la fois politique et opérationnel, aux services ainsi qu'aux contribuables.

Donner de la crédibilité au recouvrement forcé Commune Urbaine de Nouakchott, Mauritanie

La Commune Urbaine de Nouakchott est parvenue à améliorer le taux de recouvrement de certains impôts locaux en partie grâce à la **crédibilité de ses sanctions**. D'autres mesures ont également fait leur preuve, tout en restant circonscrites dans le temps. Aussi **la politique fiscale de la commune révèle-t-elle des résultats mitigés** : les valeurs locatives n'ont pas été revues en 12 ans, les recensements non renouvelés, et les taux peu mobilisés. Le **renouvellement récent des équipes communales** suite aux élections laisse toutefois entrevoir une **reformulation de la stratégie de mobilisation des ressources** de la commune.

Nouakchott en quelques mots

Nouakchott concentre plus de 21% de la population de la Mauritanie et près de 75 % de sa population urbaine⁴³. Le taux de croissance démographique est de 4,3%. Selon les projections, 32 600 habitants sont attendus en moyenne tous les ans entre 2010 et 2020 et sa population devrait atteindre près de 1,3 millions d'habitants à l'horizon de 2025⁴⁴.

L'urbanisation de Nouakchott s'accompagne d'une paupérisation des espaces périphériques, espaces d'urbanisation les plus récents. La fourniture des infrastructures de base y est quasi-inexistante, et la vulnérabilité des populations générale. Cette situation se maintient et s'accroît dans le temps : 108 351 habitants étaient estimés sur une surface totale de 800 ha en 2000, c'est 194 000 habitants qui s'y concentraient en 2008 pour une surface de 1 072 ha, soit 24,25% de la population de Nouakchott⁴⁵.

Une commune qui dispose de certains espaces d'autonomie fiscale

Le partage des ressources est organisé entre deux échelles de gouvernance : la Commune Urbaine de Nouakchott (CUN) et neuf autres communes d'arrondissement (figure 23).

La CUN a, depuis 2001, la compétence de décider de l'assiette et des taux de sa fiscalité locale. Elle est également habilitée à en assurer les émissions et le recouvrement. Seule exception à cette autonomie fiscale, la patente, qui est un impôt recouvré par anticipation par les services de la Direction Générale des Impôts (DGI). D'autre part, pour ses recettes non fiscales, la Loi des finances de 2009 a autorisé les Conseils des communes à émettre des droits sur les usagers du domaine public géré par les communes. La liberté fiscale dont elle dispose est toutefois encadrée. Les taux de la fiscalité locale décidés par le conseil municipal doivent ainsi être compris à l'intérieur d'une fourchette déterminée annuellement par la loi des finances. La CUN se singularise donc par l'étendue des compétences qui lui sont attribuées. La politique fiscale de la municipalité a pourtant connu une vitalité inégale au cours des dernières années, alors même que les mutations profondes survenues dans le tissu urbain devraient être suivies par des exercices d'actualisation fréquents des bases de données dont elle dispose.

Figure 23 : REPARTITION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE LA CUN ET LES COMMUNES

Ressources fiscales de la CUN	Ressources fiscales des communes d'arrondissement
Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB), patente, taxe sur le tonnage débarqué (60% pour la CUN), taxe communale sur les activités, droits sur la gestion de l'espace publicitaire.	Taxe municipale, taxe sur le tonnage débarqué (40% pour les communes), taxe d'habitation.

⁴³ L'état des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités, et marché fonciers urbains, ONU Habitat, PNUE, Novembre 2010.

⁴⁴ L'Etat des Villes Africaines 2014. Réinventer la transition urbaine, ONU Habitat, CGLUA, ICLEI, 2014.

⁴⁵ Nouakchott (Mauritanie): La restructuration du quartier précaire d'El Mina I, Observatoire des villes inclusives.

Encadré 7. La maîtrise des systèmes d'information, moteur du rattrapage des collectivités locales

On trouve peu de services d'assiette dans les communes d'Afrique francophone. Cela tient à la focalisation excessive des collectivités locales sur la dépense budgétaire et donc à l'importance écrasante donnée aux services consacrés à la dépense tandis que ceux dédiés aux recettes sont négligés. Les collectivités sont, dans l'ensemble, peu préoccupées par la nécessité stratégique d'assurer des recettes à la commune. Ce déficit structurel est problématique car le travail d'assiette est alors entrepris par le receveur municipal seul, au risque de nourrir la corruption et le détournement de fonds. La pression fiscale sur les citoyens reste la même, mais elle ne profite qu'à des intérêts particuliers et non au bien collectif. Ceci peut être contré en se dotant de moyens de contrôle réciproque, consistant à produire systématiquement et simultanément un avis d'imposition adressé au citoyen et un ordre de recette adressé au comptable.

Doter les collectivités locales d'un service d'assiette prendra du temps. En revanche, le développement d'un bon système d'information permettra d'effectuer ce rattrapage, et même d'atteindre un niveau d'administration fiscale semblable à celui développé par les administrations centrales. Il donne la possibilité à un ou deux agents d'administrer la taxe à travers un outil informatique bien paramétré de manière annuelle. C'est ainsi que l'AIMF a, en plus de son outil de gestion de la comptabilité budgétaire, ajouté un module d'administration et de suivi de la taxe, à travers notamment la constitution d'un fichier des contribuables qui se met à jour avec les informations de terrain.

Source : Entretien avec Charlie Martial Ngounou, Association Internationale des Maires Francophones

Des initiatives notables dans le sens d'un renforcement des recettes fiscales

Au début des années 2000, la commune de Nouakchott a pris des mesures qui lui ont permis d'obtenir des résultats probants en matière de recouvrement fiscal. Si de nombreux échanges ont eu lieu par la suite entre les équipes élues et les équipes techniques au sujet des efforts nécessaires d'actualisation des systèmes d'information, ils n'ont pas débouché sur leur mise en œuvre, eu égard à la volonté politique des élus de maintenir les cotes à un niveau relativement bas.

Des initiatives décisives mais ponctuelles

Entre 2001 et 2002, le Conseil municipal a déterminé les valeurs locatives de référence servant au calcul de la Contribution Foncière sur les Propriétés bâties (CFPB). Il a ainsi été choisi d'abaisser le montant de l'impôt mais de le généraliser avec équité, en retenant alors des taux jugés raisonnables. La ville a, pour cela, été divisée en trois zones selon le *standing* auquel elles correspondent : haut, moyen, et bas *standings*. La valeur locative des immeubles étant alors évaluée en fonction de la zone dans laquelle ils sont situés, du *standing* auquel ils sont rattachés, et aux signes de confort apparents. Par ailleurs, deux changements techniques majeurs ont permis à la commune d'améliorer les conditions du recouvrement fiscal et d'augmenter ses recettes durant cette période :

- passage de l'adressage parcellaire à l'adressage métrique. Le dernier étant plus précis en ce que l'adresse qui figure sur les portes reflète le nombre de mètres qui les séparent du début de la rue tandis que l'ancien système renvoyait aux quartiers, aux lots et aux îlots ;
- adoption en 2001 d'un logiciel de gestion des bases de données urbaines et fiscales, ARCOM⁴⁶, qui a permis un suivi rigoureux des contribuables.

Concernant la première initiative, elle a rendu possible une plus grande précision de l'adressage, facilitant ainsi la localisation des contribuables. De l'avis des acteurs municipaux, cette mesure avait permis une amélioration sensible des

⁴⁶ Logiciel fourni par la société française Aumeric Logiciels.

recettes fiscales. Ce dispositif a encore été renforcé cette année en établissant notamment la correspondance entre l'adressage parcellaire et l'adressage métrique, précisant encore plus la localisation des immeubles. A noter par ailleurs que Nouakchott est l'une des rares villes de l'échantillon à disposer d'un système d'adressage développé.

En ce qui concerne la seconde initiative, elle a permis, dans le cas de la CFPB, de déplacer les tâches d'affectation des valeurs locatives – traditionnellement réalisées par les agents de recensement et donc laissées à leur discrétion – vers un logiciel qui affecte automatiquement la valeur correspondante aux immeubles, en fonction des informations rentrées (zone, adresse, type d'affectation, type d'usage, etc.). Ce dispositif a permis de supprimer les erreurs d'appréciation rencontrées avant l'adoption du logiciel (ex. cas de villas jumelées localisées dans une même zone mais dont le montant imposé différait considérablement). Il a permis, en outre, de faire figurer toutes les informations ayant servi au calcul du montant de l'impôt sur l'avis d'imposition adressé au contribuable (nombre de pièces, type d'affectation, confort, etc.). Cette disposition décourage toute forme d'arrangements avec les agents de recensement, cas de figure davantage susceptible de se manifester dans l'ancien système, et limite le nombre des réclamations dans la mesure où toutes les informations ayant conduit au calcul de l'impôt sont déjà données au contribuable. Ce dernier aspect est essentiel dans la mesure où un mode de calcul de l'impôt transparent et accessible pour le contribuable incite davantage ce dernier à s'acquitter des montants dus. A en croire les acteurs locaux, une augmentation des recettes fiscales a fait suite à ces mesures, les propos du Conseiller chargé de la Fiscalité Locale sont révélateurs à cet égard : *« Cette opération avait permis à la Communauté Urbaine de réaliser un bon taux de recouvrement »*.

Une dynamique qui n'a pas été maintenue

Si ces mesures ont permis de pourvoir la commune en rentrées fiscales plus importantes, elles auraient gagné à être réactualisées régulièrement. La ville a, en effet, connu 30% d'extension spatiale depuis 2002. Les changements survenus entre-temps dans le tissu urbain sont donc légions et n'ont pas été accompagnés par une réévaluation parallèle des valeurs locatives. Deux hypothèses ont été émises pour expliquer cette dynamique : le choix politique de « contenter » les électeurs en maintenant les cotes à un niveau relativement bas, et le coût important associé aux exercices d'actualisation qui dissuade les équipes élues de concéder ces financements.

Abaisser le montant des impôts locaux peut s'avérer être un calcul « avantageux » pour une commune dans la mesure où la charge pesant sur le contribuable est amoindrie, renforçant potentiellement la disposition à payer des citoyens. C'est par ailleurs le sentiment qu'ont eu les agents à la suite de la décision d'abaisser les montants imposés, le recouvrement fiscal s'en étant trouvé facilité. A titre d'illustration, le montant des redevances a été fixé entre 20 et 50% du prix du marché, démarche jugée très favorable aux habitants par les acteurs locaux.

Un « effet taux » peu mobilisé

Exception faite de la patente, les taux de la fiscalité locale n'ont pas été revus une seule fois en 5 ans. La CUN a en effet demandé à la DGI en 2009 de revoir à la hausse le taux appliqué aux entreprises soumises à la patente, plafonné jusque-là à 1 000 500 UM (2 571€). Initiative qui a permis d'améliorer le rendement de cet impôt et de corriger ses effets régressifs (les taux de la patente décroissaient au niveau des tranches supérieures du chiffre d'affaire des entreprises⁴⁷).

En ce qui concerne les autres segments de la fiscalité locale, les taux n'ont pas été révisés une seule fois en cinq ans et jamais les taux votés n'ont atteint plus de 60% du plafond légal. Ce choix politique contraste avec l'expérience de Dakar, sortie de la « légalité » en dépassant le seuil autorisé. Cela montre que la relative autonomie d'une collectivité locale sur certains leviers de la chaîne fiscale ne coïncide pas nécessairement avec leur mobilisation. La volonté de maintenir les montants imposés à un niveau relativement bas, participe encore une fois de la politique fiscale de la commune.

Renforcement des procédures de recouvrement et crédibilité du recouvrement forcé

⁴⁷ Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne, Gérard Chambas, Economica, 2010

En dépit de la non actualisation des bases fiscales, les techniciens de la CUN affirment que tous les taux de recouvrement de la fiscalité locale sont en progression. En témoigne le taux de recouvrement de la CFPB évalué à 7% en moyenne avant 2010⁴⁸, et passé à plus de 40% aujourd'hui (les émissions avoisinent 600 millions UM par an, soit 1 595 888 €, tandis que les montants recouverts dépassent 250 millions, ce qui équivaut à 664 953 €). Cette progression des recettes recouvrées s'explique par trois facteurs essentiels :

- l'effectivité et la crédibilité des sanctions à l'encontre des contribuables récalcitrants ;
- l'externalisation du recouvrement de la taxe sur la publicité auprès d'une société privée ;
- le renforcement des dispositifs d'accueil des contribuables.

Concernant le premier facteur, la commune a obtenu de pouvoir faire assermenter plus de vingt agents de recouvrement qui sont ainsi devenus des agents de poursuite d'Etat. Les textes prévoient la possibilité de fermer les établissements commerciaux ou encore de bloquer les comptes bancaires des redevables en cas de non-paiement de ces derniers. La commune fait preuve d'une réelle fermeté dans l'application de ces sanctions. Elle enjoint en effet les banques commerciales à bloquer les comptes de leur client dans un premier temps, lesquels ont huit jours pour régulariser leur situation auprès de la commune, après quoi la municipalité prélève directement la somme due sur leur compte.

Elle peut même aller jusqu'à saisir la banque centrale si les banques privées montrent des signes de réticence à pénaliser leur clientèle.

Ces sanctions s'appliquent de manière privilégiée aux contribuables soumis à la CFPB, à la patente⁴⁹, et à la taxe sur la publicité et ne visent essentiellement que des contribuables solvables. A ceci près cependant que dans le cas de la CFPB, ces sanctions sont plus faciles à appliquer aux immeubles à usage commercial qu'aux habitations. Il est donc rare que des actions de poursuite soient mises en œuvre contre cette deuxième catégorie de redevables, ce qui limite le montant des recettes issues de la CFPB.

La CUN a par ailleurs confié la gestion des émissions et du recouvrement de la taxe sur la publicité à une société privée. Cette démarche a eu des résultats importants sur les recettes communales dans la mesure où l'entité privée est tenue de lui verser 600 millions UM par an. Cette somme étant reversée sans faute par l'opérateur privé, le taux de recouvrement est de 100%.

Enfin, les dispositifs d'accueil des contribuables ont été renforcés. Cela est d'autant plus visible au niveau de leurs réclamations, qui sont traitées au niveau du Service réclamations, ouvert cinq jours sur sept. Ce dispositif fonctionne avec célérité puisque des descentes de terrain sont programmées tous les jours par les équipes du service de vérification. Elles doivent procéder aux vérifications nécessaires portant sur les points litigieux en remplissant des fiches prévues à cet effet et en prenant des photos, ce qui permet de visualiser les pièces et de se faire une idée du niveau de confort. Les dossiers des contribuables sont ainsi bien renseignés.

Depuis janvier 2014, 450 dossiers de réclamations ont été traités. L'expérience de Johannesburg le confirmera également, le suivi des dossiers de réclamations est essentiel dans une démarche de renforcement des taux de recouvrement. Cela permet en effet de débloquer des efforts de collecte suspendus par les recours portés au niveau de la commune.

La CUN s'apprête également à instituer un dispositif spécifique de lutte contre la fraude fiscale. Un cadre de la CUN a reçu une formation sur cet enjeu spécifique en 2013 – jugée encore insuffisante par certains acteurs locaux - et une structure dédiée à cette problématique est sur le point de démarrer.

Ce système est toutefois perfectible : de l'avis des techniciens de la commune, l'adressage et l'organisation de la chaîne de recouvrement continuent à rester un défi pour la commune. De même, ces derniers estiment qu'une restructuration du service en charge du contrôle fiscal est nécessaire, celui-ci étant perçu comme un enjeu important, et d'une manière plus

⁴⁸ *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Gérard Chambas, Economica, 2010.

⁴⁹ Bien que la détermination de l'assiette et des taux de la patente, ainsi que son administration soient assurées par les administrations centrales, la liste des contribuables n'ayant pas payé cet impôt est transmise annuellement à la CUN afin que celle-ci procède au recouvrement forcé.

générale, que l'élaboration d'un organigramme avec les structures fonctionnelles constituerait une autre mesure opportune.

De nouvelles équipes en place, un second souffle pour la politique fiscale communale

L'arrivée de la nouvelle équipe élue à la tête de la CUN en février 2014 a enclenché de nouvelles dynamiques dans la politique fiscale menée par la commune. Les valeurs locatives de référence vont être remodelées de sorte à augmenter la valeur associée au haut standing, et d'attribuer les anciennes valeurs du haut au moyen standing, et du moyen au plus bas. L'ampleur de cette hausse n'est pas encore connue mais elle sera, de l'avis des acteurs locaux, modérée, tout en permettant d'accroître les recettes fiscales. Cette révision devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2014. En outre, un recensement systématique et exhaustif du territoire va être mis en place. Il est ainsi prévu d'externaliser cette procédure en la confiant à un opérateur privé, les appels d'offre concernant le projet ayant déjà été lancés.

Cette démarche va donc permettre d'accroître les recettes fiscales de la commune à travers trois leviers :

- un effet base, qui correspond à une hausse des valeurs locatives permettant le calcul de la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB),
- un élargissement de l'assiette avec un nouveau recensement et l'intégration des dernières modifications du tissu urbain,
- et enfin un renforcement des systèmes d'information.

L'enjeu est désormais de savoir si le choix politique d'imposer les contribuables à des niveaux relativement bas sera maintenu. Des études plus systématiques auprès des collectivités locales mauritaniennes⁵⁰ ont montré que ces dernières étaient davantage dans une dynamique de recherche d'appuis extérieurs pour le financement de leurs investissements urbains plutôt que de renforcer leurs ressources propres. Pourtant, les techniciens de la CUN estiment que le renforcement des recettes fiscales passe, de manière privilégiée, par un élargissement de l'assiette et une révision des taux, dynamiques peu exploitées dans l'ensemble par les élus.

Une stratégie d'investissement à renforcer

De l'avis des agents de la municipalité, l'administration de la CUN fonctionne correctement en raison de la permanence des dotations de fonctionnement, qui n'accusent en général aucun retard. Cela laisse donc une certaine marge à la CUN pour allouer une partie de son budget aux dépenses d'investissement, lesquelles sont par ailleurs passées de 39 à 46% au cours des dernières années. Ces dotations se font pour l'essentiel sous la forme d'apports en fonds propres dans les projets financés par les partenaires de développement.

La CUN intervient ainsi dans tous les domaines : extension des réseaux d'eau potable vers les zones défavorisées (47% des dépenses d'investissement), équipements collectifs (29% des dépenses d'investissement, déployés notamment sur les écoles primaires, l'aménagement de 30 km de voirie, dispensaires, assainissement, espaces verts, signalisation routière, etc.), acquisition de véhicules (23% des dépenses d'investissement).

Les entretiens ont souligné l'importance du rôle joué par le dernier Conseil Municipal. Il est celui qui a su drainer des investissements étrangers, la loi interdisant aux communes le recours à l'emprunt. De nombreux investissements ont ainsi pu être réalisés et le poids des partenaires extérieurs a gagné en importance. L'évolution annuelle du budget municipal est ainsi suivie de près par les partenaires, ce qui incite à une certaine discipline fiscale, et les recettes communales ont été particulièrement importantes lors de la dernière mandature.

⁵⁰ Entretien avec Gérard Chambas et Jean François Brun

Les recettes sont toutefois insuffisantes aux yeux des techniciens pour répondre aux besoins de la commune. Ainsi, il a été fait mention en début d'analyse de la croissance des zones périphériques pauvres (4.3% en moyenne selon les projections), peu desservies en infrastructure de base. Les défis de cette urbanisation exigent le déploiement de politiques publiques et de stratégies d'investissement résolues afin de résorber ces poches de pauvreté.

La fiscalité locale a un rôle important à y jouer et les marges de progression sont encore considérables, en témoignent les propos du Conseiller chargé de la Fiscalité Locale : « Actuellement notre taux de recouvrement de la CFPB dépasse annuellement les 30% et pourra s'améliorer si les moyens nécessaires sont disponibilisés ». Les techniciens de la commune ont, à ce titre, le sentiment que le potentiel fiscal de la ville de Nouakchott est large mais que seule une faible partie de ce potentiel est capturée à ce jour : si les prévisions de recettes sont jugées assez basses par ces derniers, les réalisations, c'est-à-dire les encaissements constatés à la fin de chaque exercice, sont encore moins importantes. Des efforts supplémentaires peuvent donc être fournis concernant l'assiette (afin de capter une plus grande part du potentiel fiscal) et les méthodes de recouvrement (afin de réduire le décalage entre les émissions et les recettes effectivement recouvrées).

4 questions à Maty Mint Hamady, Présidente de la Communauté Urbaine de Nouakchott, ancienne Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation de l'Administration

** Quels diagnostics porteriez-vous sur le système fiscal en Mauritanie aujourd'hui ?*

Le système fiscal mauritanien est régi par des textes juridiques bien adaptés lui garantissant l'efficacité et l'équité. Cependant, la définition de l'assiette est plus efficace au niveau des impôts et taxes de l'Etat qui sont souvent déclaratifs et dont le revenu est précompté à la source. Quant aux impôts locaux, ils représentent souvent un faible revenu lié au retard des émissions et à la lenteur de l'actualisation du recensement fiscal. Cette lenteur est due, à l'insuffisance des moyens financiers. En ce qui concerne les exonérations, elles sont souvent accordées par l'Etat aux investisseurs pour participer activement au développement du pays, et cela à titre provisoire.

** La Communauté Urbaine de Nouakchott a-t-elle mis ou prévoit-elle de mettre en place des mesures spécifiques de renforcement des recettes fiscales ?*

Comparé aux autres collectivités territoriales du pays, notre système fiscal est pratiquement le meilleur. Nous comptons solutionner les problèmes posés tels que le retard des émissions et l'actualisation de la base de données fiscale. Nous prévoyons la restructuration de nos services fiscaux en créant des structures fonctionnelles dotées des moyens nécessaires. Aussi, les taux des valeurs locatives de références servant au calcul de la Contribution foncière sur propriété bâtie (CFPB) seront révisés.

** De quelle manière la contrainte du secteur informel a-t-elle été appréhendée par la Commune Urbaine de Nouakchott ?*

Effectivement, nous avons les mêmes problèmes que ceux posés aux autres villes africaines, toutefois les services de la CUN essayent de limiter au maximum ce risque de non-conformité des textes à notre réalité économique.

** Quelles seraient, à partir de votre expérience d'élue, les réformes prioritaires à engager afin de rendre le système fiscal plus simple et plus juste ?*

En bref, les réformes prioritaires que je compte engager se résument à l'actualisation permanente du recensement fiscal, l'amélioration des logiciels de gestion de la fiscalité, la formation et l'incitation du personnel en charge de la fiscalité, l'actualisation des taux, le respect des critères de classification des contribuables, et le suivi des procédures prévues par la réglementation.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ Une ville qui croît rapidement et dont les défis de l'urbanisation sont nombreux. La mise à contribution des ressources propres dans le financement des investissements urbains gagnerait à être renforcée.

_ Un contexte de décentralisation favorable à l'action des collectivités locales, qui sont dotées d'un pouvoir fiscal réel.

_ La CUN dispose d'une administration fiscale qui fonctionne : services informatisés, systèmes qui préviennent la fraude fiscale, lisibilité et compréhension des montants imposés sur les avis d'imposition, traitement diligent des réclamations, service de contrôle fiscal opérationnel, et possibilité d'activer des sanctions effectives.

_ Cependant, des innovations doivent être recherchées dans les modes d'administration de la fiscalité locale afin d'en réduire les coûts. Les coûts des opérations de recensement ont par exemple été un facteur de découragement pour les élus politiques, alors qu'il s'agit de la clef de voute du processus de recouvrement fiscal. Par exemple, des synergies peuvent être cherchées avec d'autres institutions détentrices d'un avantage informationnel, tel que cela a pu être observé dans d'autres communes (Johannesburg). De même, de nouvelles technologies permettant d'éviter la lourdeur des moyens humains et techniques à mobiliser pour les recensements (les systèmes S.I.G par exemple) peuvent être recherchées.

_ Une politique d'investissement insuffisamment développée, et qui se retrouve dans le contenu de sa politique fiscale, jusque-là peu encline à revoir les montants imposés à la hausse, et ce pendant plus d'une décennie. Ce choix politique se justifie toutefois à travers l'allègement de la pression fiscale et ses effets positifs sur la disposition des contribuables à payer l'impôt. Il convient de voir si ces arbitrages politiques vont se maintenir au cours des prochaines années.

Le « tout électronique » comme voie de sortie aux difficultés de gestion de la chaîne fiscale

Municipalités de Dar Es Salaam, Tanzanie

Les collectivités locales tanzaniennes disposent d'un **pouvoir fiscal étendu**. Leurs recettes fiscales sont toutefois **grevées** par l'importance des **coûts de recouvrement**, lesquels avoisinent parfois 100% du produit collecté. Dar Es Salaam est administrée par 4 entités politiques autonomes qui ont le statut de collectivité locale : le Conseil de la Ville, et trois municipalités qui sont en charge de la gestion directe du territoire. Seront examinés ici la politique et les modes d'administration fiscales de deux entités : celle du Conseil de la ville et de la municipalité Kinondoni, dont le recours récent aux solutions électroniques entrouvre peut-être une voie de sortie aux difficultés structurelles rencontrées par les municipalités de Dar Es Salaam.

Dar Es Salaam en quelques mots

Avec ses 3,6 millions d'habitants, Dar Es Salaam est une des plus importantes agglomérations de l'échantillon. Primatale, elle est en conséquence sept fois plus grande que la deuxième ville du pays⁵¹. Avec un taux de croissance urbaine projeté à 6.3% entre 2010 et 2020, sa population devrait atteindre 7,3 millions d'habitants en 2025 : 226 000 urbains sont attendus en moyenne chaque année⁵². Plus de 70% des habitants de Dar Es Salaam vivent dans des zones d'habitat informel, non planifiées, et non desservies en infrastructures de base. Plus de 50% d'entre eux vivent, par ailleurs, avec seulement un dollar par jour⁵³.

Kinondoni est la plus peuplée des trois municipalités, sa population, évaluée à 1 083 913 habitants en 2002 est passée au double aujourd'hui. Son taux de croissance urbaine annuel s'élève à 4.1%⁵⁴. Dans ce contexte d'urbanisation rapide, la fourniture des services publics de base (santé, éducation), la réduction des inégalités socio-spatiales qui concentrent les populations les plus vulnérables dans les espaces les moins chers et les plus exposés aux risques écologiques (inondations rapides en cas de fortes pluies), les préoccupations concernant la création d'emplois, sont autant de défis identifiés par la municipalité et sur lesquels elle cherche à agir aujourd'hui.

Dar Es Salaam, quatre sphères de gouvernance dotées d'un pouvoir fiscal important

L'administration de Dar Es Salaam est assurée par deux échelles de territoire : les municipalités⁵⁵, qui sont au nombre de trois et qui assurent la fourniture des infrastructures et des services publics de base, et le *City Council*, chargé de la coordination de leurs activités et de la conduite de projets inter-municipaux. Il s'agit de sphères de gouvernance autonomes les unes des autres, toutes dotées d'un champ fiscal propre. Les municipalités disposent de l'intégralité des ressources fiscales, et le *City Council* des recettes d'exploitation du domaine public (cf. figure 24 et 26). Compte tenu de la distribution des compétences entre les différents échelons administratifs, les municipalités détiennent, en termes absolus, l'essentiel des ressources financières.

Le pouvoir fiscal de ces deux entités administratives est étendu, elles sont habilitées à décider de l'assiette fiscale, des taux et de gérer l'intégralité du recouvrement de leurs recettes municipales. Les décisions en matière fiscale sont encadrées par le *Local Government Finance Act* et soumises au contrôle et à l'approbation du Ministère en charge des Collectivités Locales.

⁵¹ An overview of municipal finance systems in Dar-Es-Salaam, Tanzania, PrithaVenkatachalam, Occasional Paper 10, Crisis States Research Center, LSE, November 2009.

⁵² World Urbanization Prospects : The 2011 Revision, UNDESA, New York, 2012.

⁵³ Dar Es Salaam Case study overview. Climate change, disaster, risk and the urban poor: Cities building resilience for a changing world.

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ Il s'agit des municipalités de Temeke, Ilala, et Kinondoni.

Figure 24 : REPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LE CITY COUNCIL ET LES MUNICIPALITES

Ressources propres du City Council	Ressources propres des municipalités
<p>Impôts locaux: Taxe sur les services.</p> <p>Redevances, Amendes, Pénalités et licences: Taxes sur la gare routière centrale, Frais de stationnement, Recettes issues de la location des actifs, Dividendes non financières / Joint-venture, Redevances sur les bourses aux enchères, Prélèvement sur le service de gestion de déchets, Revenus locatifs, Amendes définies par décrets spécifiques, Amendes et pénalités.</p>	<p>Impôts locaux: Impôts fonciers, Location de terrains, Taxes sur les services, Taxes sur Guest House, Autres taxes sur les activités commerciales.</p> <p>Redevances, Amendes, Pénalités et licences: Cotisations des étals et emplacements de marché, Frais d'inspection de la viande, sur les marchés de gros, Droits sur les services d'abattage, Taxes d'assainissement, Frais des licences pour la pêche commerciale, Redevance sur les boissons alcoolisées, Redevance sur les permis d'exploitation, Redevance sur les permis des Taxis, Redevances sur les activités d'exploitation forestières, Frais sur le montage d'échafaudage, Permis de construire, Redevances sur les permis de conduire, Taxes d'exploitation des panneaux d'affichage, Prélèvement sur le service de gestion des déchets ... etc.</p>

Source: Dar Es Salaam City Council

Des efforts de toilettage de la fiscalité locale ont été menés en 2009 afin de supprimer les impôts et les taxes dont le recouvrement était inefficace et le rendement faible (Taxe sur le développement ou *development levy*, qui est un impôt sur la capitation, redevances de bicyclettes, etc.). Ces suppressions ont été compensées par des transferts nationaux versés par le Trésor, lesquels ne connaissent pas de retards majeurs selon le Directeur financier du Conseil de la Ville de Dar Es Salaam.

Le City Council de Dar Es Salaam, une politique fiscale peu dynamique

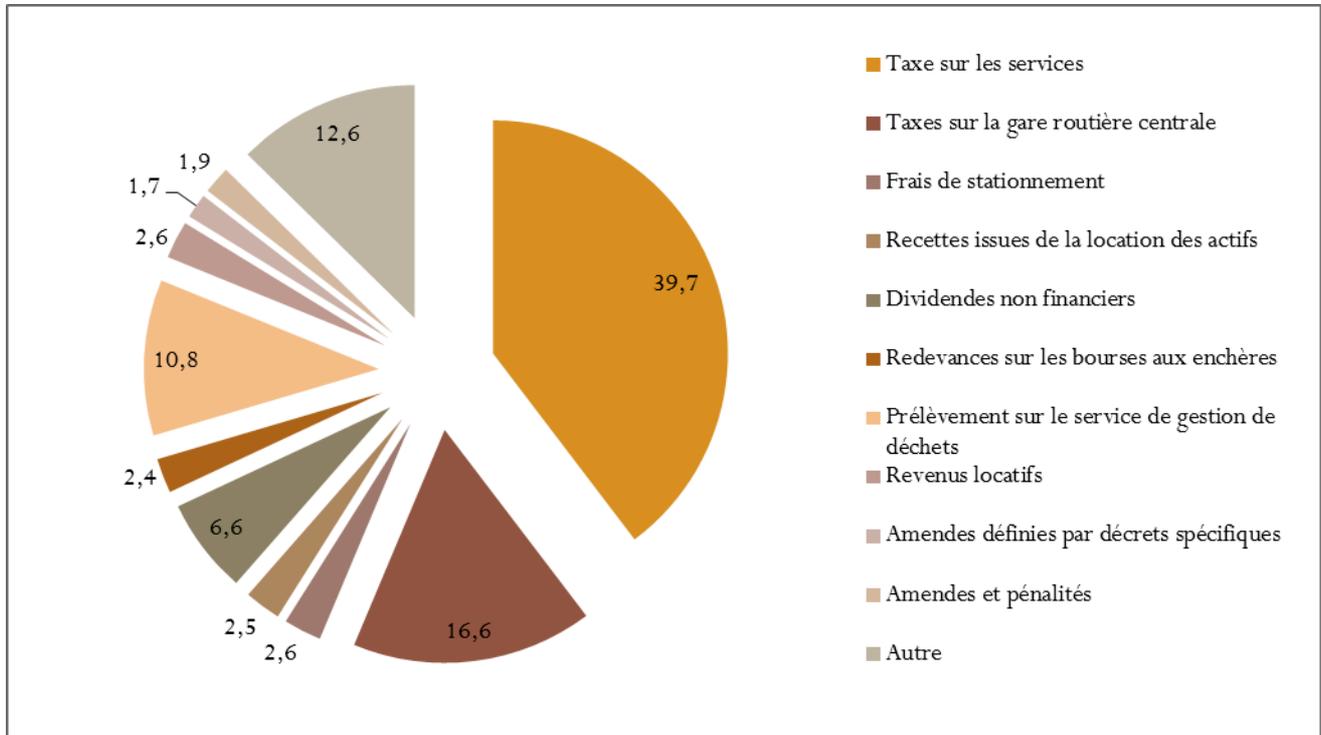
Le budget du Conseil de la Ville, *City Council*, est alimenté essentiellement par des recettes non fiscales, lesquelles proviennent en grande partie du produit de l'exploitation du domaine public. Ainsi, l'impôt sur les services est le seul dont il perçoit le produit, et constitue sa première source de revenu (40%), suivi par les recettes issues des services de bus (16.6%), la redevance perçue sur la collecte des déchets ménagers (10.8%). La somme de ces ressources a atteint 6 978 225 000 shillings tanzaniens en 2012/2013, soit 3 135 193 euros (cf. Figure 25). Le Conseil de la Ville bénéficie également des transferts de l'Etat central et d'appui financiers provenant des bailleurs de fonds, leur montant et leur part ne sont cependant pas connus ici.

Figure 25 : EVOLUTION DES RECETTES RECOUVREES AU COURS DES CINQ DERNIERES ANNEES

Année	Budget approuvé	Collecte réelle (TZS)	Collecte annuelle (€)	Variance
2008/2009	2 581 075 000	2 686 308 000	1 206 910	105 233 000
2009/2010	4 503 230 000	4 503 230 000	2 023 222	82 669 000
2010/2011	3 669 603 000	4 045 360 000	1 817 509	375 757 000
2011/2012	5 135 304 796	5 073 341 048	2 279 362	-61 963 748
2012/2013	7 033 059 000	6 978 225 000	3 135 193	-54 834 000

Source: Dar Es Salaam City Council

Figure 26 : LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DU CITY COUNCIL



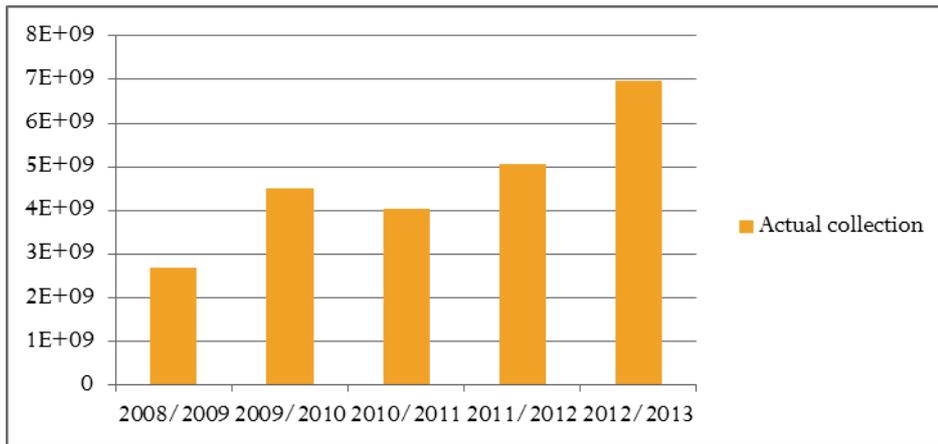
Source: Dar Es Salaam City Council

En dépit de l'importance du pouvoir fiscal qui lui est conféré, le Conseil de la Ville de Dar Es Salaam n'a revu aucune de ses bases et de ses taux au cours des cinq dernières années. La seule initiative notable en la matière, date de cette année. Le *City Council* a en effet décidé de changer tous les arrêtés municipaux relatifs à ses sources de revenu et d'actualiser ses taux. La finalité étant de répondre à la nouveauté du contexte économique dans lequel la ville se trouve et aux dernières pressions inflationnistes (hausse du prix de l'électricité, etc.). Cette hausse des coûts doit ainsi être reflétée dans le niveau des ressources collectées par la commune. Le réajustement des taux a ainsi touché les trois principales sources de ses revenus : la taxe sur les services, les recettes issues des services de bus, et de parking.

Exception faite de la baisse notable pour l'année 2010/2011, les recettes recouvrées par le Conseil de la Ville sont en hausse (cf. figure 27). Cette augmentation tient aux efforts concentrés sur ses sources de revenu principales (taxe sur les services, recettes des services de bus et de parking). Les ressorts de cette amélioration reposent sur :

- des efforts redoublés pour atteindre tous les contribuables ;
- un suivi rapproché des contribuables ;
- une revue des taux.

Figure 27 : EVOLUTION DU MONTANT TOTAL DES RECETTES RECOUVREES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL



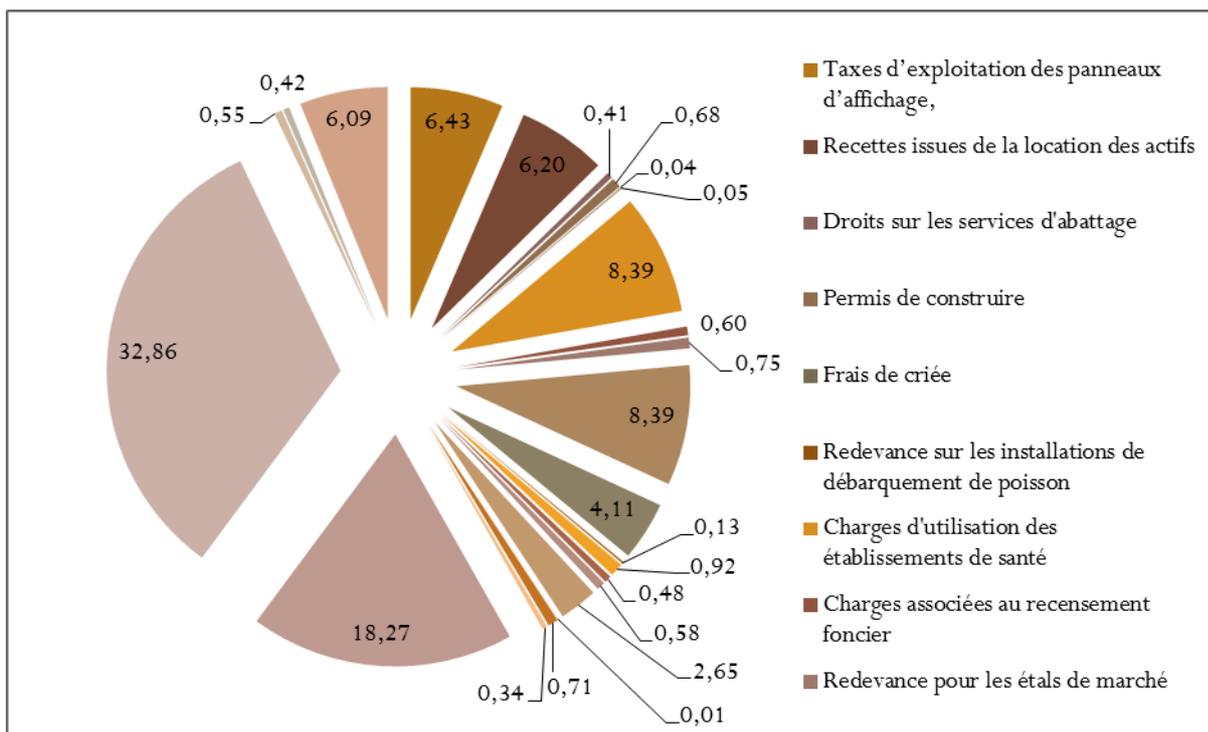
Source : Données communiquées par le Directeur Financier du City Council de Dar Es Salaam
 NB : Il s'agit de toutes les recettes locales confondues.

Les dépenses d'investissement occupent 30% du budget total du Conseil de la Ville. Les investissements les plus notables sont constitués par deux projets relevant de ses missions de coordination générale : l'agrandissement d'une station de bus, laquelle est de taille trop modeste pour faire face aux flux provenant d'autres régions du pays, et la construction d'un site de traitement des déchets permettant de faire face à la production des déchets inhérentes à l'urbanisation rapide de la ville. Ces projets vont être financés sous partenariat public privé.

La municipalité de Kinondoni et le passage au « tout électronique », une solution susceptible d'inspirer les deux autres municipalités ?

Quelles ressources pour la municipalité de Kinondoni ?

Figure 28 : LES DIFFERENTES SOURCES DE REVENU DE LA MUNICIPALITE DE KINONDONI (EN %) – EXERCICE 2013/2014



La taxe sur les services est ainsi la source de revenu la plus importante de la municipalité de Kinondoni, avec 33% des recettes totales de la commune, vient ensuite l'impôt foncier avec 18.27%, les recettes de parking, de 8.4%, la taxe d'exploitation des panneaux d'affichage (6.43%), etc.

Les figures 29 et 30, plus bas, montrent que les transferts de l'Etat sont très importants comparés aux recettes prélevées par la municipalité (89 274 291 875 TZS de transferts nationaux pour l'exercice 2013/2014 pour 37 018 216 932 TZS de recettes propres). Malgré la réalité du pouvoir fiscal qui revient aux municipalités tanzaniennes, les transferts nationaux participent en grande partie au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement (salaires et projets de développement pour l'essentiel). Selon les acteurs locaux, la fiscalité locale est « difficile » à recouvrer, ils ont en effet le sentiment de « batailler » pour pouvoir collecter ce que les municipalités sont supposées recouvrer. Pour certains, cela tient à la structure de la fiscalité locale, constituée pour l'essentiel de fiscalité directe et dont le processus de collecte est demandeur en moyens humains, techniques et financiers, ce dont les municipalités ne sont pas nécessairement bien pourvues.

Une fiscalité locale impossible ?

Les coûts associés aux efforts de collecte sont importants, au point parfois de remettre en question la pertinence et la légitimité de l'impôt lui-même. En effet, la pression fiscale exercée sur le contribuable cesse de se justifier lorsque le produit de la fiscalité locale est presque entièrement absorbé par l'effort de collecte et ne sert à financer aucun projet d'intérêt public⁵⁶. Selon le secrétaire général de Kinondoni, les sources de revenu qui reviennent aux municipalités ont toutes un niveau de rentabilité faible, celles-ci sont ainsi tenues de déployer des efforts de recouvrement important pour un produit modeste. Cette situation tient à la méthode de recouvrement retenue jusque-là par les trois municipalités. Elle passe en effet par un « porte à porte » systématique chez les contribuables, les effectifs à déployer sont donc importants et le processus coûteux à mettre en œuvre. Ces coûts sont tels que les municipalités de Dar Es Salaam ont demandé à « recentraliser » la collecte de l'impôt foncier, en la confiant notamment à la *Tanzania Revenue Authority* (TRA), organe administratif de l'Etat central en charge du recouvrement de la fiscalité nationale. Expérimentée en janvier 2014, cette mesure n'a pas changé la donne de manière significative et la compétence a de nouveau été transférée aux municipalités. Dans ce nouveau dispositif en effet, les habitants étaient enjoins à se rendre au bureau de la TRA ou de déposer directement les montants dus sur le compte de cette Autorité. Les études de cas précédentes ont toutes démontré l'importance d'asseoir le système de recouvrement fiscal sur des dispositifs supplémentaires de sensibilisation, de contrôle fiscal, et de sanction pour assurer de meilleurs taux de recouvrement. Le dispositif mis en place par la TRA semble manquer de ces composantes essentielles.

D'autre part, l'administration fiscale de ces municipalités fonctionnait de manière « manuelle », c'est-à-dire sans la technologie informatique et de logiciel permettant de disposer d'un fichier des contribuables. Aussi les informations étaient-elles consignées dans des registres, ce qui rendait l'identification et le suivi des contribuables laborieux. D'autre part, l'utilisation de supports papiers affaiblit la qualité de la donnée fiscale (les données étant recopiées en permanence par les différents agents dans les registres, les erreurs sont nombreuses).

Des municipalités « qui ont déjà tout essayé »

⁵⁶N. Devas, A. Munwar, D. Simon, *Financing local governments*, Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series, London, 2008.

En 2004 et 2005, la municipalité de Kinondoni a externalisé le recouvrement de l'impôt foncier à un cabinet de conseil. Cette mesure ne concernait que quelques zones de la municipalité. L'expérience n'a pas été concluante en raison de deux facteurs principaux⁵⁷ :

- le cabinet manquait d'expérience en la matière et avait fait une proposition trop ambitieuse pour répondre à l'appel d'offre, ce qui l'a parfois conduit à sous-payer ses agents, alors peu incités à la performance ;
- certains agents concentraient leurs efforts sur les contribuables les plus accessibles afin de réduire les coûts de collecte. D'une part, cela ne permettait pas d'élargir la base fiscale, intention de départ, et d'autre part, certains citoyens se sont plaints d'être imposés tandis que d'autres ne l'étaient pas, créant une situation ou un sentiment d'injustice fiscale.

Plus récemment, les municipalités ont essayé de remédier à la déficience des systèmes d'information. Des demandes ont été adressées au Bureau des Statistiques de Tanzanie (*Tanzania Bureau of Statistics*), détenteur d'un avantage informationnel, afin que leur soient communiquées des informations pertinentes pour l'administration de la fiscalité locale. Ces requêtes sont restées sans retour.

Ces initiatives (externalisation, synergie avec d'autres institutions, faire appel aux compétences de la TRA) montrent que les municipalités de Dar Es Salaam se sont tournées vers différentes options pour parvenir à maîtriser les différentes variables essentielles à l'administration de la fiscalité locale, comme la fiabilité des données relatives aux contribuables, la maîtrise des coûts. Celles-ci ont toutefois montré très rapidement leurs limites et n'ont pas non plus fait l'objet de réajustements permettant d'accroître possiblement leur efficacité.

Les nouvelles technologies comme moyen de rattrapage spectaculaire en matière de performance fiscale

La municipalité de Kinondoni a alors choisi de mettre en place plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'administration de la chaîne fiscale :

- l'amélioration du mode d'administration de la fiscalité locale ainsi que de la redevabilité auprès des contribuables et des agents de recouvrement ;
- l'élargissement de la base fiscale par l'enregistrement de nouveaux contribuables ainsi que le renforcement de leur niveau d'observance ;
- l'amélioration de l'identification des contribuables par l'adoption du Système d'Information Géographique (S.I.G.), ce dispositif permettant de localiser les immeubles, maisons et propriétés non recensées *a priori* par la municipalité, et non inclus dans le rôle d'évaluation⁵⁸. Objectif : élargir la base fiscale et ainsi augmenter les recettes de l'impôt foncier ;
- la constitution d'un fichier des contribuables avec le logiciel MRECOM, un système de gestion du recouvrement des recettes municipales (*Municipal Revenue Collection Manager*). Il permet de disposer d'un fichier des contribuables, de déterminer les montants imposés par type de contribuable et type de taxe, d'émettre des avis d'imposition, de suivre les paiements, et de limiter les possibilités de fraude fiscale ;

⁵⁷ OH. Fjeldstad, L. Katera, E. Ngalewa, Outsourcing revenue collection: experiences from local government authorities in Tanzania, Research on poverty alleviation, Brief 10, 2008.

⁵⁸ Document légal comprenant toutes les informations relatives aux propriétés recensées de la ville devant être renouvelé tous les quatre ans.

- Le recours à la téléphonie mobile pour réduire les coûts de collecte. Mis en place courant octobre 2013, le processus est devenu opérationnel à partir de janvier 2014. Un contrat a été établi avec MaxMalipo, un fournisseur de service de paiements électroniques. Le coût de collecte s'élève ainsi à 20% du produit de la fiscalité locale : 6% sont destinés à la rémunération de l'opérateur privé, 14 % destinés aux autres échelons de gouvernance mobilisés dans le processus de recouvrement (7% pour le *Ward level of government*, et 7% pour le *Street level of governance*). Le système de collecte repose en effet sur la mobilisation de ces deux autres formes d'autorité urbaine, notamment de leurs agents exécutifs qui sont ainsi chargés de distribuer les avis d'imposition et de suivre les contribuables appartenant à leur zone de compétence afin de s'assurer que les paiements soient effectués. Le recours aux *Ward*, au nombre de 34, et aux *Street*, au nombre de 171, permet de déployer le recouvrement en s'appuyant sur un maillage étroit du territoire. D'autre part, l'utilisation du paiement par mobile réduit les efforts de collecte à mener et permet de mobiliser les agents municipaux sur d'autres tâches de contrôle et de suivi ;
- activité de zonage et introduction de gestionnaires de ces zones ;
- amélioration des modes de transport des gestionnaires et d'autres moyens de travail.

Plusieurs possibilités de paiement ont ainsi été mises à la disposition des contribuables :

- effectuer le paiement auprès du fournisseur MaxMalipo par mobile;
- se rendre à la municipalité ;
- régler directement par mobile auprès de la banque ;
- régler auprès des bureaux au niveau du *Ward*, lesquels sont équipés de matériel fiscal électronique (*Electronic Fiscal Device*, FED) qui les habilite à recevoir les paiements des redevables.

La dynamique repose donc sur la mise en place d'un service de proximité facilitant les démarches des contribuables.

Autre caractéristique du système, la transmission de l'information concernant le paiement auprès de la municipalité se fait en temps réel, et l'impression du reçu est systématiquement accompagnée par le transfert de l'information vers l'ordinateur central de Kinondoni. L'opération limite les possibilités d'occurrence de la fraude fiscale, participant ainsi à l'amélioration des recettes fiscales et à l'assurance de la justice fiscale, composante essentielle de la légitimité de l'impôt.

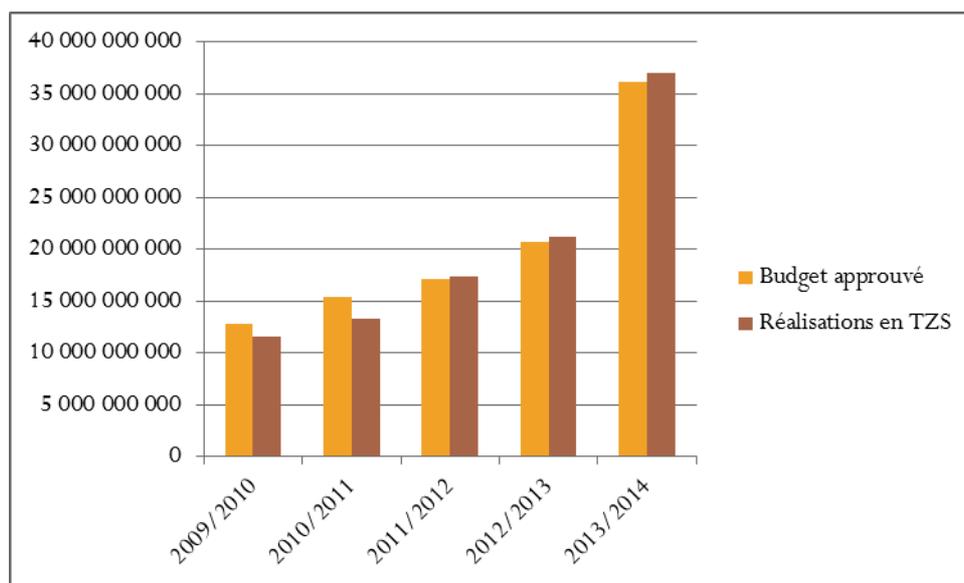
Les résultats de ce nouveau dispositif ont été immédiats et significatifs puisque les recettes municipales recouvrées, estimées à 19 milliards de shillings tanzaniens (8,6 millions €) en 2013 sont passées à 36 milliards (16,3 millions €) en 2014 (52% de croissance). La démarche du « tout électronique » adoptée par Kinondoni a ainsi permis des avancées décisives dans le processus de recouvrement des recettes municipales.

Le système mis en place présente des propriétés utiles :

- la facilitation des moyens de paiement vis-à-vis des contribuables est une incitation supplémentaire à payer l'impôt (à condition d'être combinée avec des campagnes de sensibilisation de l'impôt et d'être inscrite dans un contexte de légitimité de l'impôt, elle-même conditionnée par une gestion transparente du budget municipal et la conduite de politiques publiques effectives) ;
- les écueils qui prévalaient dans l'ancien système - déplacement au domicile des contribuables ou sur les lieux d'activité, tous coûteux à mettre en œuvre - sont ici supprimés par la dématérialisation des moyens de paiement ;
- le système d'information est mieux maîtrisé, avec un fichier des contribuables performant et une capacité de suivi renforcée des paiements. Le système d'information géographique permettant également de préciser les informations sur les contribuables.

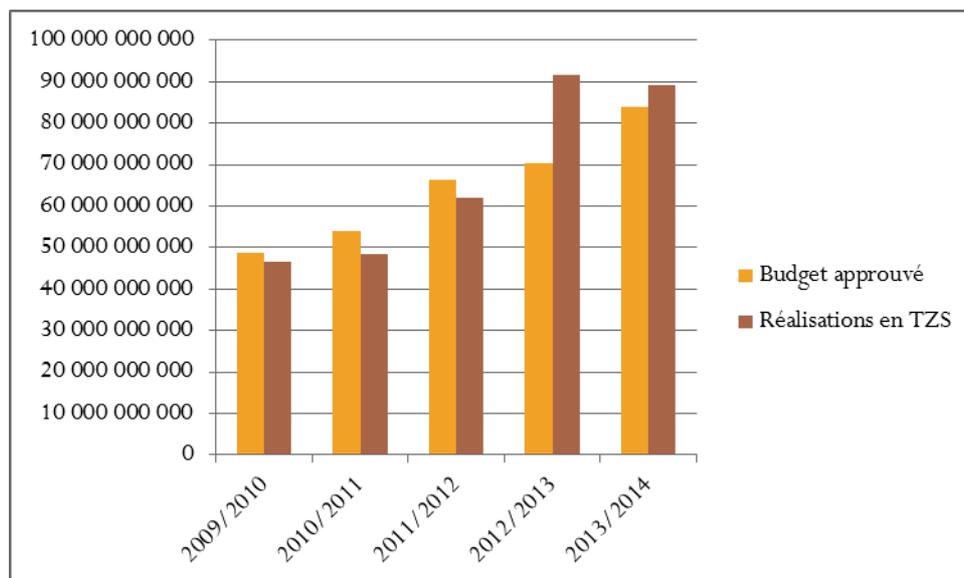
L'examen de la figure 29 permet de constater la nette amélioration des ressources municipales lesquelles ont connu une hausse significative lors de l'exercice 2013-2014, année de la mise en place de l'essentiel de ces mesures. Certaines mesures n'étant pas encore complètement opérationnelles (système SIG, installation des FED, etc.), des variations importantes devraient encore être enregistrées au cours des prochaines années une fois ces différents leviers actionnés.

Figure 29 : EVOLUTION DES RECETTES MUNICIPALES PREVUES ET REALISEES AU COURS DES 5 DERNIERES ANNEES



Source : Municipalité de Kinondoni.

Figure 30 : EVOLUTION DES TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX PREVUS ET REALISES AU COURS DES 5 DERNIERES ANNEES



Source : Municipalité de Kinondoni.

Une politique fiscale concertée

Les taux de la fiscalité locale ont peu été revus au cours des cinq dernières années. Cela tient à la nature de la procédure à suivre pour une telle initiative, laquelle doit passer par de nombreuses consultations publiques avant d'être soumise au

Ministère responsable des collectivités locales (les étapes principales sont données dans « 3 questions à Mussa Natty »). La production d'un arrêté municipal relatif aux taux de la fiscalité locale peut donc être longue. « Mal » nécessaire si l'on en croit les acteurs locaux pour qui cette concertation obtenue en amont permet de faciliter la mise en œuvre de l'arrêté municipal une fois l'accord du Ministère obtenu, les résistances à l'impôt étant moins vives.

La politique fiscale de Kinondoni, qui intègre les intérêts et les avis de parties prenantes diverses à travers son dispositif de consultation publique, est semblable à celle expérimentée par Johannesburg (voir étude de cas dédiée). Elle va ainsi dans le sens d'une « bonne » politique fiscale, la participation des populations étant un pas supplémentaire vers une politique fiscale transparente, plus légitime et donc plus acceptable pour les populations.

Une stratégie d'investissement active

D'une part, la municipalité de Kinondoni a orienté une partie de ses investissements urbains vers la création d'un environnement propice au développement de l'activité économique et entrepreneuriale, ainsi que vers des investissements structurels, avec une préoccupation particulière pour l'amélioration des conditions de vie des populations démunies, même si les besoins continuent de dépasser les capacités de la collectivité. Sur le volet social, les habitants impactés par les inondations, qui avaient été déplacés loin des centres urbains, ont été relogés dans des « villes satellites », processus qui posait un certain nombre de défis en termes d'offre de services publics de base et d'éloignement de ces populations des zones où elles exerçaient leurs activités économiques. Ces villes satellites se composent ainsi de zones industrielles, de zones résidentielles et d'agriculture urbaine, etc. Dix millions de dollars ont été consacrés au financement de cet investissement.

D'autre part, la prépondérance de l'activité économique informelle fait l'objet d'une préoccupation particulière. Pour la municipalité de Kinondoni, la stratégie développée consiste à formaliser ce pan de l'économie en procurant l'espace nécessaire dans lequel enregistrer ces activités – à travers la création de marchés notamment – rendant possible le recouvrement des taxes et des droits d'occupation.

A la différence des villes de l'échantillon appartenant aux pays d'Afrique francophones, les municipalités tanzaniennes ont accès à un panel plus large de financement : transferts nationaux, fiscalité locale pour laquelle elles ont une autonomie importante, et possibilités de recours à l'emprunt pour financer les investissements. Lors de l'exercice 2012/2013, Kinondoni a financé 66% de ses investissements urbains avec ses ressources propres et 33% par l'emprunt⁵⁹. Le recours aux partenariats publics et privés est également fréquent dans les stratégies de la municipalité. La mise en pratique de la fiscalité locale a toutefois été problématique pour un nombre important de collectivités locales et ce malgré les compétences importantes dont elles ont été pourvues. Le dispositif mis en place par Kinondoni et, dans son sillage, la nette amélioration observée de ses recettes fiscales semblent indiquer une voie de sortie pertinente à explorer.

3 questions à Mussa Natty, Secrétaire général de la municipalité de Kinondoni

** Les bases d'imposition ont-elles été revues ou élargies ces dernières années ?*

Le dernier arrêté municipal que nous avons soumis concernait les taux d'imposition relatifs aux places de marchés. Nous avons respecté un long processus démocratique à travers des réunions consultatives pour obtenir l'accord de toutes les parties prenantes, avec un niveau élevé de conformité. Au niveau des quartiers, les habitants ont discuté la proposition de décret, à travers les différents groupes de la société civile, avant d'aller au niveau de la circonscription, où les agents se sont assurés de l'agrément de la communauté. Après un passage par le conseil de développement de la circonscription, le décret a finalement atteint le Conseil Municipal de Kinondoni pour approbation des différents comités, avant l'accord final du Conseil Municipal de Dar Es Salaam. La proposition de décret a finalement été envoyée à

⁵⁹ Estimations obtenues données lors d'entretiens avec Mussa Natty, Secrétaire général de la municipalité de Kinondoni.

l'approbation du Ministère chargé des collectivités locales. Une fois cette approbation obtenue, nous pourrions publier dans le journal officiel pour commencer à appliquer ces nouveaux taux d'imposition.

*** Quels sont les défis à relever pour Kinondoni pour l'administration de sa fiscalité ?**

Le plus grand défi est de terminer l'établissement la base de données des contribuables. Par ailleurs, nous voulons utiliser un Système d'Information Géographique pour identifier les contribuables non inclus dans la base, et les propriétés qui ne sont pas encore inscrites dans le rôle d'évaluation. Une autre difficulté est d'avoir un personnel suffisamment qualifié pour exécuter ces missions, car le savoir-faire technique local est faible. Jusqu'à présent, nous avons fait appel à des employés temporaires et des consultants, mais nous devons posséder en interne des techniciens capables de maîtriser ces nouvelles technologies. En outre, certaines personnes sont imperméables aux changements, ce qui génère également des obstacles à la réussite de ce que nous essayons de mettre en œuvre.

*** Quelles solutions la municipalité de Kinondoni met-elle en œuvre pour renforcer ses capacités techniques locales ?**

Nous faisons des formations en interne pour renforcer les compétences de nos équipes techniques. Nous travaillons également avec des entreprises privées afin de trouver de nouvelles solutions pour Kinondoni. Avec Samsung, nous réfléchissons à des smartphones subventionnés, avec des applications délivrant directement les bonnes informations concernant les services de la municipalité. Par exemple, pour les permis de construire, une application affichera les différentes étapes du processus sans avoir à se déplacer à l'Hôtel de Ville. Une autre application pourrait aider les gens à auto-évaluer leur propriété pour connaître le montant de leur taxe foncière.

Les ambitions de cette technologie intelligente sont aussi de recueillir des informations sur les fonctions économiques, les recettes, l'état du foncier, l'aménagement du territoire, le stationnement, les marchés, etc. L'objectif est également de fournir une plate-forme où les habitants peuvent se rencontrer et échanger des informations afin de gagner de l'argent et du temps.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ Les municipalités de Dar Es Salaam rencontrent des problèmes récurrents dans la collecte de leur fiscalité locale. Elles ont exploré un certain nombre de pistes jusqu'ici peu concluantes : depuis l'externalisation du recouvrement et la coopération avec d'autres institutions jusqu'à une tentative de recentralisation de l'impôt foncier.

_ Elles conduisent néanmoins une politique fiscale basée sur des consultations publiques, donnée essentielle au renforcement du consentement à l'impôt, sur des territoires subissant une croissance urbaine forte et des défis d'aménagement et de provision proportionnelle de services de base.

_ La singularité de la municipalité de Kinondoni réside dans la mise en œuvre d'actions volontaristes de modernisation des services fiscaux, de décentralisation des points de contact avec les habitants et d'intégration d'un bouquet articulé de solutions technologiques :

- *sur la base des ressorts « classiques » visant une bonne administration de la fiscalité locale, nous relevons : la maîtrise de ses systèmes d'information et de suivi des contribuables (avec le logiciel MRECOM), la réduction des coûts de recouvrement avec l'adoption de la téléphonie mobile (facilitant le paiement), l'offre de services en ligne pour l'habitant et la réduction des effectifs à déployer pour le « porte-à-porte », le recours aux échelles de gouvernance infra-municipales qui s'impliquent dans le suivi des contribuables et des paiements, la réduction des possibilités de fraude fiscale (via un système de suivi en temps réel), etc.*

- *sur la base d'une systématisation du recours aux solutions électroniques, nous relevons : l'emploi de SIG et de la téléphonie mobile avec des résultats sur les taux de recouvrement immédiats et significatifs. Les technologies innovantes constituent donc aujourd'hui en Afrique des solutions catalytiques qui peuvent s'avérer optimales face à des situations de blocage persistantes et offrir des portes de sorties à moindre coût et à forte valeur ajoutée pour des autorités locales disposant de moyens humains réduits. La performance fiscale des autorités locales ouvre de fait la porte à un éventail de solutions de financement plus large et une réduction des coûts de financement par l'emprunt, la confiance des acteurs du développement ainsi que des marchés bancaires et financiers dans les capacités de gestion de la ville s'en trouvant renforcée.*

_ L'avenir s'ouvre aujourd'hui sur une volonté d'approfondir ces options électroniques avec le développement d'applications nouvelles visant à améliorer la qualité et la performance des services publics locaux. L'émulation entre collectivités locales sur la base du transfert de ces bonnes pratiques constitue un axe important de modernisation des services publics locaux : ainsi les municipalités d'Ilala et de Temeke sont d'ores et déjà intéressées par le développement de ces solutions au sein de leurs propres systèmes de recouvrement.

La politique fiscale comme réponse aux défis de l'urbain Municipalité de Johannesburg, Afrique du Sud

La Municipalité de Johannesburg a mis en place une **politique fiscale opératoire**, laquelle se caractérise par une **maîtrise des leviers indispensables au renforcement des recettes fiscales** : revue périodique des bases fiscales, révision annuelle des taux comme des exonérations, effort continu de renforcement des systèmes d'information. La **cohérence du cadre national de décentralisation** est pour beaucoup dans l'efficacité de la fiscalité locale : ces impératifs de gestion sont en effet fixés par la loi nationale et prévalent pour toutes les collectivités locales sud-africaines. Johannesburg dispose de marges de manœuvre réelles, qui lui permettent de garantir des recettes fiscales relativement stables, de les mettre à contribution dans le financement de ses investissements urbains et d'impulser une dynamique plus vaste de diversification de ses sources de financement.

Johannesburg en quelques mots

Avec ses 4,4 millions d'habitants, la métropole de Johannesburg concentre 7.1% de la population sud-africaine et devrait recevoir en moyenne, suivant les projections, 64 600 citoyens par an pour la période 2010-2025. Sa croissance moyenne annuelle est estimée à 1.72% pour la même période⁶⁰. La ville contribue à hauteur de 16% du PIB national et 48% du PIB de la Province du Gauteng, à laquelle elle est rattachée⁶¹. Le niveau d'emploi estimé dans le secteur informel a cru de 209% entre 1996 et 2011. Cette hausse a été enregistrée dans toutes les métropoles sud-africaines, celle de Tshwane arrivant en tête avec 228.9%, plaçant Johannesburg en seconde position⁶².

Avec un indice de Gini évalué à 0.75, la ville se caractérise par des inégalités sociales extrêmement fortes. La configuration spatiale de la ville ainsi que l'accès aux opportunités économiques, sociales restent en effet profondément marqués par l'héritage de l'apartheid. La marginalisation, l'enclavement des quartiers et des populations qui les habitent, la faible fourniture en services de base constituent en cela des défis pour la politique fiscale de la municipalité et *a fortiori* les choix d'investissement qu'elle opère.

Une politique fiscale locale opératoire, exigence de l'Etat central

Les collectivités locales sud-africaines disposent d'un pouvoir fiscal substantiel. Elles sont en effet habilitées à décider de l'assiette, des taux, et des exonérations fiscales, de même qu'elles disposent d'une compétence de recouvrement entière sur leurs impôts locaux.

Sous le *Municipal Property Rates Act*⁶³ (MPRA) de 2004, les collectivités locales sont tenues de renouveler leur rôle d'évaluation (*valuation roll*) - document légal comprenant toutes les informations relatives aux propriétés recensées de la ville - et cela tous les quatre ans. De la même manière, le MPRA prévoit la mise en place de consultations publiques dans le processus budgétaire, et donc la remise à plat annuelle de la politique de taux et de la politique d'exonération. La législation nationale interdit également d'imposer les propriétaires de biens immobiliers d'une valeur inférieure ou égale à 150 000 Rands (10 594 €), charge aux collectivités locales ensuite d'adapter ce dispositif à leurs impératifs politiques, la

⁶⁰ World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, UNDESA, New York 2012.

⁶¹ City of Johannesburg, final results presentation to investors, for the year ended 30 June 2011.

⁶² City of Johannesburg Economic Outlook book, 2013.

⁶³ Cette loi a introduit des changements significatifs dans les modes d'administration de l'impôt foncier. Elle a considérablement élargi la base fiscale en supprimant certaines exonérations et en étendant l'impôt foncier à d'autres matières taxables. Elle a également introduit un mode d'évaluation uniforme des valeurs locatives - basées sur les valeurs du marché et les améliorations apportées sur les propriétés - ainsi qu'un ensemble de procédures uniformes pour le processus de décision politique, de fixation des taux et le traitement des réclamations.

ville de Johannesburg l'ayant étendue à 200 000 Rands (14 126 €) par exemple, et 300 000 Rands (21 189 €) dans le cas de Cape Town⁶⁴. La politique fiscale locale est donc fortement encadrée par les orientations politiques nationales.

Ces obligations légales qui encadrent la politique fiscale de Johannesburg sont les gages d'une fiscalité stable et juste. La revue systématique des rôles d'évaluation garantit en effet un examen régulier du statut des propriétés, actualise les montants imposés (plus crédibles car moins sujets aux erreurs), et élargit la base fiscale. De même, l'obligation faite aux collectivités de revoir leur politique de taux et d'exonérations de manière annuelle, en consultant les populations, est un levier qui permet à la municipalité d'ajuster le niveau de ses ressources en fonction des conditions macroéconomiques dans laquelle elle évolue.

Les villes sud-africaines sont par ailleurs parmi les seules sur le continent à être soumises à des procédures d'audit et être évaluées sur leur performance. L'audit des collectivités locales est prescrit par le Trésor national et le bureau de l'Auditeur général tandis que l'évaluation des performances est prévue par une disposition de l'article 155 de la Constitution⁶⁵. Ces deux dispositifs participent à l'amélioration de la discipline fiscale et à la qualité de la politique fiscale mise en œuvre par les collectivités.

Si Johannesburg mène une politique fiscale de « qualité », c'est donc en partie que la législation nationale l'exige en échange de l'étendue de la décentralisation pratiquée. La volonté nationale de doter les collectivités de moyens décisionnels réels et, dans le même temps, de les astreindre à mobiliser ces leviers de manière optimale, dans un souci de redistribution et de justice fiscale, constitue une exception notable sur le continent.

La politique fiscale locale comme outil contre les « maux » de l'urbain

Les décisions relatives à la fiscalité locale ne sont jamais prises de manière isolées mais font l'objet d'une politique intégrée avec les autres sources de revenus de la municipalité. Elles reflètent les choix politiques de développement de Johannesburg, lesquels inscrivent au cœur de leurs dispositifs la prise en compte des intérêts des plus vulnérables, élément socle dans le contexte de Johannesburg, lourdement marquée par les inégalités sociales. De même, le processus décisionnel concernant le niveau des recettes municipales s'appuie sur la consultation de toutes les parties prenantes, avis pondérés par la suite avec les impératifs politiques que la municipalité s'est fixée.

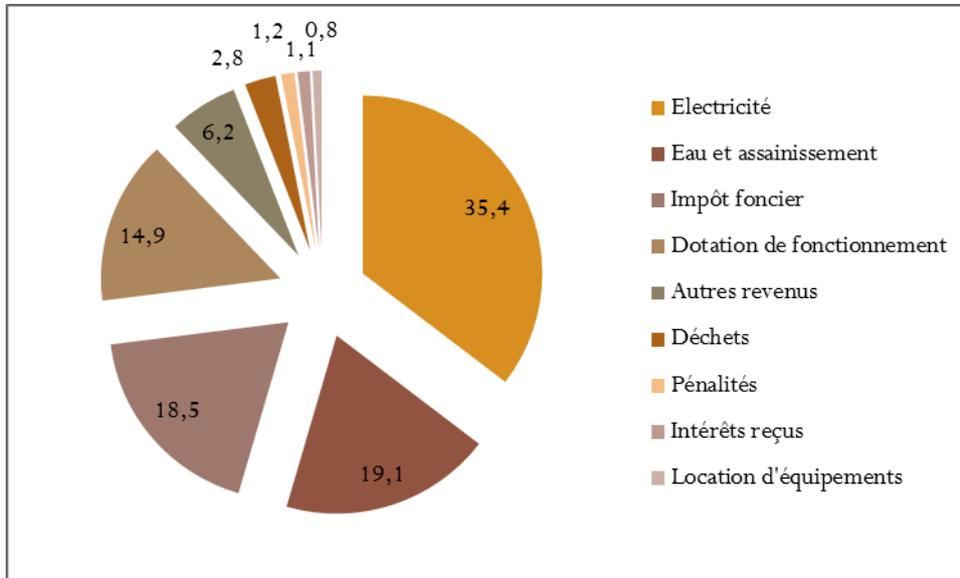
Mesurer au préalable l'importance des ressources fiscales

Le budget de Johannesburg est alimenté par différentes sources de revenus, parmi lesquelles arrivent en première place les surtaxes sur la facturation des services d'eau et d'électricité – la municipalité étant responsable de l'intégralité du service de distribution d'eau potable et assurant la distribution d'électricité de manière conjointe avec l'Etat (parts respectives de 50%). L'impôt foncier (*property tax*), qui représente 18% des ressources totales de la métropole, arrive en troisième position, représentant la seule source de revenu de nature fiscale.

⁶⁴ *Revenue Generation in Cape Town, South Africa*, Philip Van Ryneveld, former CFO City of Cape Town, UN.Expert Group Meeting on the challenge of local government financing in developing countries, June 25-26, 2014, Barcelona, Spain.

⁶⁵ *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, CGLUA, Cities Alliance, Septembre 2013.

Figure 31. LES RECETTES 2013 DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG (EN %)



Source : Municipalité de Johannesburg

Une politique tarifaire intégrée

La municipalité s’est donnée des impératifs politiques de développement clairs qui structurent toute sa politique tarifaire. Les décisions relatives aux surtaxes et à l’impôt foncier répondent donc à des nécessités de trois ordres :

- être compétitive par rapport aux autres villes, et appliquer pour cela une structure tarifaire abordable pour les citoyens redevables ;
- prendre en compte les capacités contributives des plus modestes et la situation des plus pauvres dans l’élaboration de la politique fiscale et tarifaire ;
- refléter les coûts auxquels la collectivité fait face dans la fourniture des services publics.

Elle reflète donc une vision globale des objectifs politiques en matière de développement, un souci de ne pas pénaliser les tranches les plus pauvres de la population et de limiter les distorsions possibles sur l’activité économique lors de l’élaboration de sa politique fiscale. D’où une approche intégrée des différentes composantes des ressources de la municipalité afin de ne pas surimposer les redevables. La nature de ces arbitrages politiques en matière de développement est davantage mise en exergue par le processus de décision budgétaire, lequel procède par une revue systématique de la politique tarifaire locale en y intégrant les réserves émises par les citoyens.

Un processus budgétaire qui repose sur la consultation de toutes les parties prenantes

Selon la législation nationale en vigueur, le processus budgétaire doit être annuel, de sorte à favoriser la consultation des différentes instances représentatives (Chambre de Commerce pour les entreprises, la *South African Property Owners Associations*, SAPOA - l’Association sud-africaine des propriétaires fonciers), organisations civiles, les communautés, et les comités représentatifs des quatre régions qui composent la métropole de Johannesburg).

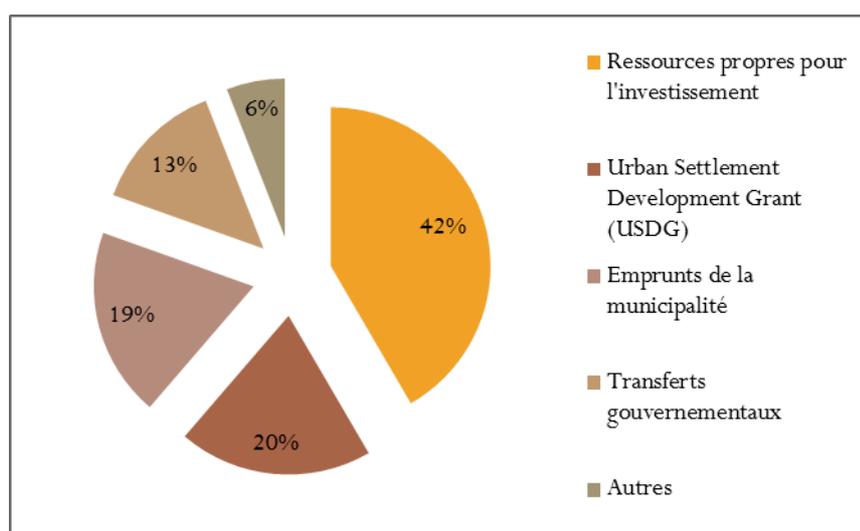
A l'issue de ces consultations, la Ville de Johannesburg procède aux arbitrages qu'elle estime être cohérents avec sa stratégie de développement, et évalue leur impact sur le budget. Les décisions concernant les taux et les choix d'exonération reflètent donc ces arbitrages. Il en va de même pour les grandes orientations politiques prises par la municipalité. En témoignent les propos de Geoffrey Makhubo, Maire Adjoint aux finances de Johannesburg :

« Les habitants comprennent la politique fiscale car la loi exige que nous allions vers eux, que nous leur expliquions le système et que nous intégrions leurs propositions. Nous pratiquons cette consultation pendant près de six ans, après avoir publié le premier brouillon de la politique fiscale. »

Les hausses annuelles des taux sont motivées en général par l'inflation des prix dans la mesure où les recettes servent à financer les coûts des services assurés par la municipalité, lesquelles sont très largement impactées par les pressions inflationnistes.

Une stratégie d'investissement ciblant les défis posés par l'urbanisation rapide et l'héritage de l'apartheid

Figure 32 : RECETTES D'INVESTISSEMENT 2013 DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG



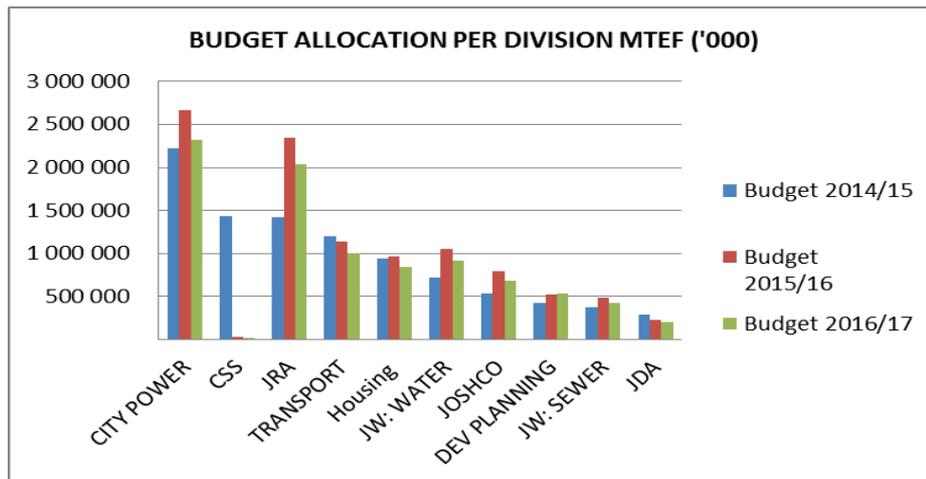
Source : Municipalité de Johannesburg

Les ressources propres de la municipalité combinées à l'emprunt financent près de 61% des investissements urbains. Viennent ensuite les recettes issues de la dotation pour le développement de l'habitat urbain ou *Urban Settlement Development Grant (USDG)*⁶⁶, évalué à 19.6%, et enfin les transferts de l'Etat central (13.6%). La marge de manœuvre dégagée sur les recettes d'investissement est donc importante. Elle fait l'objet d'un effort redoublé : le budget d'investissement est passé de 7.7 milliards de Rands lors de l'exercice 2013/2014 à 10.4 milliards en 2014/2015. Johannesburg a fait cette année un choix décisif quant à la composition de son budget en augmentant la part de ses dépenses d'investissement, situées à 12% en moyenne jusqu'ici, pour atteindre 40% dans le moyen terme. Une rupture forte s'est donc opérée dans la politique locale, centrée sur une démarche ambitieuse d'investissement et non plus de « consommation » des ressources propres de la municipalité. La métropole s'est en effet engagée dans un processus de transformation important du tissu urbain dont l'objectif est de densifier davantage certaines zones, rapprocher les

⁶⁶ Dotation pour améliorer l'habitat informel par la création d'habitat formel ou l'amélioration des services publics de base dans ces zones d'habitation. Ce transfert ne concerne que les métropoles.

populations des opportunités économiques et sociales, et ainsi gommer l'héritage ségrégationniste de l'apartheid. L'essentiel des recettes d'investissement sera orienté vers le financement de ces politiques publiques.

Figure 33 : DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG



Source : Données communiquées par le Directeur Financier de Johannesburg

Cette programmation budgétaire pluriannuelle place ainsi les réseaux urbains au centre de l'action de la collectivité⁶⁷. Le renforcement du réseau d'électricité occupe la part la plus importante du budget d'investissement, viennent ensuite le financement des *Joburg Roads Agencies* (JRA) - agences responsables du réseau routier urbain - puis les réseaux de transport et de distribution d'eau. Les décisions majeures en matière d'investissement urbain sur le moyen terme s'articulent autour de deux axes :

*** l'habitat durable**

- Les *Corridors of freedom*, ciblant les quartiers de Soweto, Empire Perth, Louis Botha, et Turffontein. Ces projets d'aménagement intégrés conçus sous forme de corridors, ont pour objectif de transformer l'organisation spatiale de Johannesburg, lourdement marquée par l'héritage de l'apartheid. Ils visent ainsi à réunir dans un même corridor l'habitat mixte, les opportunités sociales et les opportunités d'emploi, le tout porté par un réseau de transport dense et bien connecté.
- Le logement social, à localiser essentiellement dans les *Corridors of freedom*, afin de renforcer la mixité sociale ;
- Le *Rea Vaya*, le système de bus à haut niveau de service, pierre angulaire du dispositif des *Corridors of freedom* ;
- L'expansion des réseaux de distribution d'eau et d'électricité vers les espaces enclavés jusqu'ici.

*** les initiatives « vertes »**

- Les programmes d'énergie à faible émission de carbone, incluant le biogaz ;
- La dotation des services transport urbain de bus « verts », à double combustible (gaz et autre) ;
- La ville intelligente ou *smart city* (ICT et connexion à haut débit).

Une amélioration continue des méthodes de recouvrement fiscal

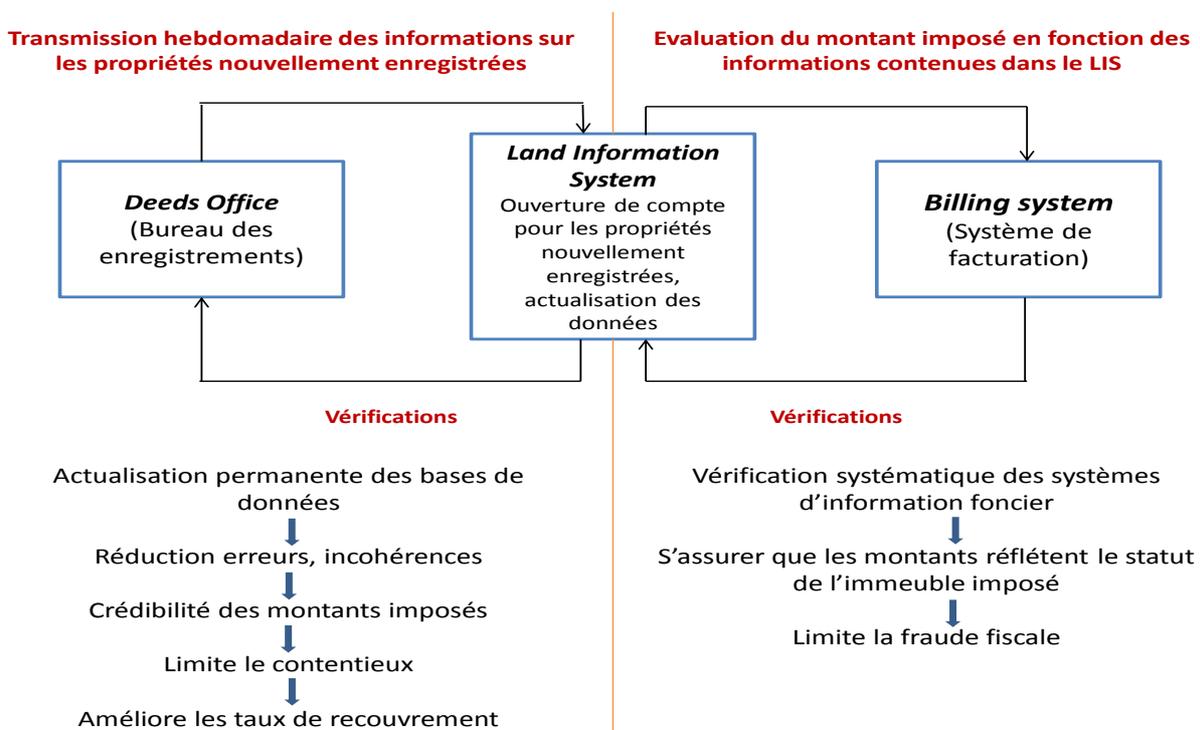
⁶⁷La gestion des services d'eau et d'assainissement à Johannesburg, rapport d'expertise, Garnier Julien, Malacan Marion, Marciniak Roman, Ajir-Sud.

Le recours à l'emprunt et plus particulièrement à l'émission obligataire, expérimenté depuis 2004 et plus récemment avec les *Green bonds* (permettant précisément de financer le système de bus verts) astreignent la municipalité à une discipline fiscale appliquée, gage de crédibilité sur les marchés financiers.

L'organisation du recouvrement fiscal

La base de données sur les contribuables, le système d'information foncière - *Land Information System* (LIS), est constituée à partir des informations transmises par le Bureau des enregistrements (*Deeds Office*), administration nationale chargée de l'enregistrement, la gestion, et la maintenance du registre des propriétés à Johannesburg. Chaque nouvelle propriété enregistrée est suivie d'une ouverture de compte au niveau de la municipalité de Johannesburg pour le contribuable concerné. De même que toutes les modifications enregistrées sur le foncier (développements, consolidations, subdivisions, améliorations, etc.) sont transmises à la municipalité. Ces échanges se font de façon hebdomadaire et lui assurent la disposition d'un système d'information fiable, actualisé en permanence.

Figure 34. ADMINISTRATION DE LA CHAÎNE FISCALE PAR JOHANNESBURG



Source : Résultats de l'étude

Seules les propriétés comprises dans le rôle d'évaluation sont soumises à l'impôt foncier. Ce document qui recense toutes les propriétés et les valeurs qui leur sont associées est renouvelé tous les 4 ans. Une fois lancé, il ne peut faire l'objet d'aucune rectification, quand bien même des erreurs pourraient être relevées *a posteriori*. La municipalité doit, pour cela, produire des rôles d'évaluation dits « supplémentaires », apportant les corrections requises et les nouvelles propriétés recensées au cours de ces quatre années. Aussi, entre 2008 et 2013, date du dernier *valuation roll*, 11 *valuation rolls* supplémentaires ont été produits, à raison de deux par an en moyenne. Ce dispositif assure un élargissement continu de la base fiscale, une limitation des erreurs d'appréciation, un renforcement de la crédibilité des émissions et donc une amélioration des taux de recouvrement.

Plusieurs possibilités sont laissées au contribuable pour s'acquitter de l'impôt foncier (se rendre aux centres d'accueil ou *walk-in centers* - au nombre de sept et répartis dans la ville, payer sur internet, effectuer des virements sur le compte de la municipalité, etc.). Le Service de gestion des recettes – *Revenue Management* – est chargé de recouvrer les différents types

de recettes locales, dont le produit de l'impôt foncier. Les avis d'impositions sont envoyés tous les mois et le processus de recouvrement initié à la date indiquée. En cas de défaut, le département de contrôle de crédit, le *Credit Control Department*, prend en charge le dossier (240 agents sont affectés au recouvrement des créances). Enfin, le dispositif est renforcé par une équipe externe – *External Debt Collection Panel*, constituée de 24 membres en assistance ponctuelle dans le recouvrement des arriérés. Des moyens considérables sont donc affectés à la collecte des arriérés, permettant à la municipalité de maîtriser davantage son recouvrement fiscal.

La qualité de ce système tient à plusieurs de ses propriétés :

- il limite la fraude fiscale dans la mesure où la synchronisation entre le LIS et les registres du *Deeds Office* est systématique, ce qui garantit la prise en compte de toutes les propriétés urbaines. La même synchronisation est opérée entre le Système d'émission et le LIS, assurant la complétude des revenus de la municipalité ;
- il permet un suivi rapproché des créances, et renforce ainsi les taux de recouvrement ;
- il autorise une actualisation permanente des systèmes d'information, pour élargir l'assiette et améliorer les recettes fiscales de la municipalité.

Un certain nombre de difficultés subsistent cependant. Suite aux efforts de consolidation des différentes bases de données issues de la formation de la métropole de Johannesburg⁶⁸, des incohérences subsistent dans les données et compromettent la qualité du recouvrement.

Certaines informations transmises par le *Deeds Office* ne sont pas actualisées, notamment en ce qui concerne les bâtiments publics enregistrés au nom de l'ancienne *National Housing Board* ou d'organismes de droit public qui n'existent plus. D'autre part, l'enregistrement des modifications survenues dans la structure de la propriété prend parfois du temps et le *Deeds Office* ne parvient pas à transmettre l'information pertinente en temps réel. La municipalité continue ainsi à envoyer des avis d'imposition à des contribuables ayant vendu leur propriété depuis un certain temps déjà alors même que les nouveaux propriétaires attendent d'être imposés une fois leur propriété enregistrée. Dans les circonstances où ces changements de propriété prennent des mois, les recettes de Johannesburg sont affectées à la baisse. Les efforts de précision sont coûteux à réaliser : les recherches supplémentaires demandées au *Deeds Office* concernant des détails erronés coûtent 20 Rand (1.40 €) à la municipalité par recherche et 250 Rand (17.70€) lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée.

Les litiges fonciers, en ce qu'ils entraînent une incertitude sur l'identité du propriétaire, bloquent également les possibilités de recouvrement. Ce problème est fréquemment rencontré parmi les bâtiments administratifs publics et constitue un facteur majeur à l'accroissement du stock d'arriérés. Le 30 juin 2013, les arriérés étaient de 5 339 922 Rands (377 158 €), avec une provision pour détérioration de 4 671 795 Rands (329 968 €). Il faut noter par ailleurs que les lois sud-africaines prévoient que les arriérés relatifs à l'impôt foncier ne peuvent être dégrevés pour une période de 30 ans.

Ces difficultés font l'objet d'un effort d'amélioration continu, en combinant notamment plusieurs solutions :

- la mise en place de journées portes ouvertes et de campagnes médiatiques invitant les citoyens à clarifier leur situation et corriger les incohérences prévalant dans le LIS ;
- des interactions constantes avec le *Deeds Office* pour améliorer le « timing » de l'information et la qualité des données fournies pour s'assurer que les changements de propriétés sont enregistrés et transmis à temps ;
- l'actualisation en permanence des systèmes d'information à l'aide des données transmises par le Bureau de contrôle des crédits ;

⁶⁸ La métropole de Johannesburg est le produit de la fusion, en 2000, de 14 municipalités. Des efforts de consolidation continus des bases de données relatives à ces 14 municipalités ont eu lieu mais de nombreuses incohérences subsistent.

- l'évaluation continue des risques, élément important dans la vigilance contre la fraude fiscale, effectuée par les gestionnaires de risque de la municipalité qui identifient les problèmes relatifs à l'administration des impôts fonciers ;
- le lancement en 2011 par le Gestionnaire de la Ville (*City Manager*) d'un projet, le *Revenue Step Change*, programme de dix-neuf mois conçu dans le but de corriger toutes les erreurs contenues dans les factures et avis d'imposition envoyées aux usagers et contribuables (traitement diligent de toutes les réclamations des usagers par mail, discussions directe entre usagers et agents de la municipalité, prises de RDV, meilleure interface avec les usagers, etc.) ;
- gestion des comptes des usagers de la municipalité avec des interventions ciblées auprès de clients spécifiques tels que les engagements « face à face » avec les opérateurs économiques et les commerces. La finalité de ces discussions directes est de s'assurer que les réclamations des contribuables ne compromettent pas le paiement de l'impôt foncier et que celles-ci soient systématiquement résolues afin de leur permettre de s'acquitter des montants dus ;
- extension des services électroniques afin de permettre l'enregistrement électronique des réclamations ainsi que leur suivi ;
- la municipalité supprime actuellement les comptes des locataires pour les relier aux propriétaires fonciers lesquels sont responsables en dernier ressort du paiement de l'impôt foncier ;
- l'institution d'un certificat d'attestation de paiement de l'intégralité de l'impôt foncier lors des transactions foncières, le *Clearance Certificate*, obligeant à assurer le versement de toutes les créances pour valider la transaction ;
- l'aptitude à couper l'électricité comme moyen de sanction contre les contribuables récalcitrants a été utilisée, bien que la solution soit limitée pour l'heure dans la mesure où la municipalité ne distribue que 50% du réseau d'électricité de la ville (ce levier a toutefois fait ses preuves à Cape Town). De la même manière, les propriétés peuvent être saisies en cas de non-paiement, leur application est toutefois délicate à mettre en œuvre.

Certains acteurs locaux jugent qu'il faudrait simplifier davantage le processus de recouvrement en segmentant les usagers, en étendant les catégories de propriétés afin de pouvoir prélever les impôts fonciers de manière pertinente, et en définissant des critères sociaux pour exclure des émissions certains types de propriété.

Il est à noter que, selon certains agents de la municipalité, la collecte de l'impôt foncier est la plus coûteuse. Ces coûts de recouvrement sont budgétés au préalable et sont réduits au moyen d'un taux de commission fixe afin de pouvoir faire appel aux services d'une équipe externe pour la collecte des arriérés. Le caractère onéreux du recouvrement fiscal tient à :

- la nécessité de suivre dans les délais une procédure légale coûteuse ;
- l'essentiel des arriérés viennent de propriétaires ayant vendus leurs propriétés et étant donc difficiles à localiser ;
- les actions légales intentées contre les personnes morales lorsqu'il s'agit de titres sectionnels de propriété sont complexes et coûteuses car elles doivent être menées contre tous les propriétaires d'une section. Les titres de propriétés sectionnels sont obtenus par l'achat d'une section particulière d'un complexe, d'un bâtiment, l'acheteur devenant alors propriétaire de la section dont il a fait l'acquisition. Au même titre que les autres personnes ayant acquis une section au sein du complexe, il est aussi propriétaire d'un espace commun géré lui par une personne morale (financée par les cotisations de tous les acheteurs).

Figure 35 : EVOLUTION DU PRODUIT DE L'IMPOT FONCIER AU COURS DES 4 DERNIERES ANNEES

Année d'exercice	Emission		Recouvrement	
	Prévision (en Rand)	Réalisation (en Rand)	Prévision (en Rand)	Réalisation (en Rand)
2010/2011	4 870 501 000	5 125 675 000	4 720 746 000	-

2011/2012	5 053 958 000	5 727 336 000	5 297 785 000	-
2012/2013	5 855 301 000	5 715 908 000	5 321 510 000	-
Juillet 2013/février 2014	4 417 859 000	5 243 513 000	4 201 384 000	4 369 334 000
Total	20 197 619 000	21 812 431 000	19 541 425 000	4 369 334 000

Source : Municipalité de Johannesburg

L'évolution des recettes de l'impôt foncier a été influencée par plusieurs facteurs :

- En 2008, la municipalité a introduit un nouveau rôle d'évaluation afin de répondre aux exigences du MPRA, promulgué en 2004. Dans cette nouvelle loi, les contribuables ont été autorisés à contester les évaluations faites par la municipalité de leurs propriétés. La procédure légale ayant fait suite à ces objections, les appels se sont révélés très longs et ont parfois vu les contribuables cesser tout paiement, ces derniers jugeant que les valeurs estimées par la municipalité étaient trop hautes ;
- Lors de l'exercice 2009-2010, la municipalité a changé de logiciel, passant de Venus à la plateforme SAP ISU. L'intention était alors d'assurer que tous les contribuables et les usagers des services de la municipalité ne recevraient qu'une seule notification de paiement pour tous les montants dus à la Ville de Johannesburg (facturation d'eau, d'électricité, impôt foncier, etc.). Or, le nouveau processus d'authentification était tel que toute anomalie relevée dans la tarification affichée pour un usager concernant un service entraînait le blocage de l'intégralité du système ;
- Enfin, la récession globale et la hausse de l'inflation ont impacté le niveau de revenu disponible des ménages sud-africains, ce qui a diminué le niveau des recettes recouvrées, comme l'attestent les années 2011, 2012, 2013 (cf. figure 35).

3 questions à Parks Tau, Maire de Johannesburg

*** Quelle est la logique de la Ville de Johannesburg pour déterminer les bases et taux d'imposition ?**

Les taux sont déterminés par la Municipalité sur la base des objectifs de sa politique de développement et d'inclusion, mais tous sont soumis à l'examen du gouvernement national. Un article récent de la législation, mais qui n'est pas encore signé par le président sud-africain, permettrait au Ministère des Finances de fixer les taux concernant certaines taxes et les impôts fonciers. La Municipalité a déposé une requête auprès du gouvernement central afin de faire part de l'incidence négative qu'aurait cette perte de responsabilité sur les collectivités locales qui doivent être en mesure de fixer leurs taux. Si les taux sont modifiés, ils auront un impact sur les contribuables, et nous ne pourrions plus être en mesure leur rendre des comptes par rapport à cette responsabilité qui incombe aux gouvernements locaux.

*** Est-ce que la municipalité a déjà pensé à élargir son assiette fiscale ?**

Actuellement, il y a une discussion concernant l'élargissement de l'assiette fiscale municipale afin d'explorer toutes les options d'augmentation des impôts. Grâce à l'Association des gouvernements locaux d'Afrique du Sud, nous avons rédigé une proposition de taxe professionnelle municipale, sur la base de l'activité économique locale. Depuis le remplacement de ce prélèvement historique par le partage de la taxe sur le carburant, nous n'avons pas de mécanisme capable de prélever des impôts sur l'activité des entreprises. La taxe n'a pas encore été mise en place, et nous sommes toujours en discussion. Comme un tel prélèvement peut conduire à la perte d'entreprises sur le territoire, nous devons compenser avec la mise à disposition d'infrastructures répondant aux besoins des entreprises, pour renforcer leur compétitivité. Cette taxe devrait ainsi être fléchée vers une utilisation spécifique, sans aller dans le flux général des recettes, afin de devenir une incitation pour les entreprises en leur montrant notre capacité d'investir dans les infrastructures de base et spécifiques à leur expansion économique.

*** Dans quelle mesure la politique fiscale de la municipalité est-elle favorable aux plus pauvres ?**

Dans un territoire comme le nôtre avec d'énormes défis pour son développement, nous devons trouver un équilibre entre les impôts que nous percevons, et la capacité des personnes à les régler. Nous disposons d'un mécanisme de subvention pour les pauvres, dans lequel les ménages défavorisés peuvent demander à la municipalité d'obtenir des subventions et/ou exonérations sur la base de leur niveau de revenus. Appelé « programme de mesures sociales élargies », ce système évalue les revenus des ménages et le nombre de bénéficiaires par ménage, afin de

calculer le montant à payer pour un service spécifique. Ainsi, il ne s'agit pas d'appuis uniformes pour tous les ménages, mais adapté aux profils de revenu de chaque ménage et de leurs besoins de base.

Quels acquis pour la métropole de Johannesburg ?

Un taux de recouvrement en hausse

Le montant des recettes fiscales recouvrées par rapport aux émissions, évalué à 33% en 2004, est passé à 66% cette année. Les obligations nationales y contribuent de manière significative en ce qu'elles incitent les autorités locales à élargir sans cesse leurs bases fiscales et à renouveler leur taux. Les efforts propres de la municipalité en matière de consolidation des bases de données ont également été porteurs d'améliorations majeures au niveau du recouvrement et à la qualité de la politique fiscale mise en œuvre.

Un territoire qui se développe : l'émergence de nouvelles capacités contributives

Le cas de Soweto illustre une dynamique intéressante à saisir du point de vue des politiques publiques et de la politique fiscale. Dans l'Afrique du Sud postapartheid, un grand nombre de politiques publiques (tant nationales que locales) ont été mises en place et ont entraîné une amélioration sensible des conditions de vie de certaines communautés pauvres. Ces initiatives se sont traduites à Johannesburg par des investissements significatifs dans le quartier de Soweto et ont entraîné une hausse des valeurs locatives là même où vivaient les ménages plus pauvres. Selon les observations des acteurs locaux, on assiste désormais à l'émergence d'une « *black middle class* », capable d'investir dans leurs propriétés, phénomène qui s'accompagne automatiquement d'une hausse des valeurs locatives.

L'émergence de ces nouvelles capacités contributives a été capturée par la dernière édition du rôle d'évaluation de juillet 2013. Ce dernier indique en effet des valeurs locatives plus importantes dans certaines zones, dont Soweto, faisant accroître le montant des recettes fiscales issues de ces quartiers. Les acteurs locaux entrevoient, à ce titre, un potentiel de croissance continu du produit de cet impôt.

Cette dynamique illustre deux faits majeurs :

- la politique fiscale locale est bien opératoire et intègre systématiquement les dernières transformations du territoire ;
- les efforts de redistribution émanant à la fois des autorités nationales et locales ont donné des résultats notables quant à l'amélioration des conditions de vie des populations plus pauvres. Lesquelles peuvent à leur tour contribuer au développement de la ville et au financement des infrastructures.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ L'expérience de Johannesburg ouvre sur l'avenir en ce qu'elle donne à voir les ingrédients indispensables à la conduite d'une politique fiscale locale efficiente et sa corrélation avec les préoccupations essentielles à conserver à l'esprit lorsqu'il s'agit de réfléchir sur le devenir urbain et de définir la politique d'aménagement et d'investissement ad hoc. Partant d'un contexte contraint, marqué par l'héritage de l'apartheid et la survivance forte d'inégalités socio-spatiales, la municipalité a clairement institué des impératifs de redistribution dans

l'orientation de ses politiques publiques en adéquation avec une politique nationale qui se veut « pro-poor ». Préoccupations reflétées dans la structure même de la fiscalité locale dans la mesure où les plus pauvres sont exonérés du paiement de l'impôt foncier mais où l'évolution de leurs revenus est également prise en compte pour en faire des acteurs du développement local dès qu'ils s'avèrent en mesure de l'être ;

_ L'étude met en exergue le rôle essentiel du cadre national de décentralisation, celui-ci étant le plus poussé de l'échantillon, comparé aux autres contextes nationaux évoqués. en cela, la municipalité de Johannesburg dispose d'une réelle maîtrise des leviers nécessaires à l'administration de sa fiscalité locale et d'une structure fonctionnelle en ordre de marche pour l'appliquer : des bases de données actualisées en permanence, une base fiscale élargie fréquemment, facilitation des moyens de paiement, un département de suivi des paiements, des retards et des arriérés, un département consacré au traitement des réclamations et des litiges. Les tentatives de revenir sur cette autonomie (cf. discussion nationale sur la fixation des taux) impacteraient négativement cette capacité et les perspectives de développement à en attendre.

_ La fiabilité des informations relatives aux contribuables et aux usagers d'une manière générale reste toutefois un enjeu pour la municipalité : les efforts de clarification et de nettoyage des bases de données sont, pour cela, menés de façon continue ;

_ La municipalité de Johannesburg cherche aujourd'hui à compléter son dispositif via des systèmes de sanction plus effectifs afin de renforcer le recouvrement de ses recettes fiscales.

Conclusion

Ghazi Hidouci

Ancien Ministre de l'Economie et des Finances d'Algérie

Administrateur du FMDV

Une fiscalité locale sous-exploitée quand « explosent » les besoins des villes africaines

D'abord une évidence, mais sur laquelle il convient de toujours revenir et insister : la nécessité et l'urgence pour une collectivité locale de maîtriser ses recettes fiscales ont chaque fois été démontrées dans le contexte spécifique des huit villes présentées ici. La part de la fiscalité locale dans leur recettes, tous impôts et taxes confondus, est, en fonction des compétences dévolues, des montants et de la qualité des transferts étatiques réalisés (ou non, ou en retard..), soit véritablement écrasante, soit suffisamment importante pour justifier des efforts significatifs conduits dans le sens de son renforcement et de sa performance (rappelons : 80% pour Dakar, 75% pour Koumassi, 63 % pour Gitega, 18% pour Johannesburg). Avec des politiques mondiales en quête d'équilibres financiers limitant la marge de manœuvre nationale, **la fiscalité locale se trouve d'autant plus au centre de l'édifice financier des municipalités.** Sans fiscalité locale, pas de financement possible de son fonctionnement pour la collectivité, et encore moins de capacité d'investir sur le territoire (sur ressources propres mais également via l'emprunt, le recours aux marchés financiers ou aux partenariats publics-privés) afin d'agir sur les « maux » évidents d'une urbanisation souvent mal accompagnée et sur les conditionnalités élevées des investisseurs.

Les huit villes présentent toutes des taux annuels de croissance urbaine importants (5% pour Mahajanga, 4% pour Nouakchott, 2.7% pour Marrakech, 2.5% pour Dakar). L'accompagnement de ce processus – qui passe par la fourniture d'infrastructures et services publics de base pour tous – exige des moyens ambitieux pour être réalisé dans des proportions à la mesure des défis urbains déjà à l'œuvre, mais encore davantage face à ceux qui s'annoncent dans une Afrique s'urbanisant à un rythme soutenu. D'où la prépondérance d'une véritable politique fiscale locale telle que réaffirmée par l'ensemble des acteurs interrogés, et notamment par les élus, comme placée au centre des stratégies de performance des finances locales, en vue d'une diversification des ressources et d'une qualité de la dépense d'autant plus efficiente qu'elle sera compétitive et validée par un accord des populations informées ou concertées, voire appelées à contribuer directement aux choix d'investissement (exemples de budgets participatifs – Mahajanga - et d'efforts de redevabilité et de transparence – Kinondoni à Dar Es Salaam).

Malgré l'importance structurelle de la fiscalité dans les budgets de ces villes, les études de cas ont toutefois démontré les conditions difficiles dans lesquelles elle est exercée. Plusieurs raisons président à cet état de fait :

* *Au niveau national* tout d'abord, la plupart des processus de décentralisation restent inaboutis car privés de leur pendant indispensable : une décentralisation fiscale cohérente avec les besoins, articulée sur la réalité des capacités, soutenue par des compétences locales de bon niveau et engageant les services déconcentrés dans une dynamique de coopération performante avec les autorités locales (élus et services). Cette situation généralement constatée prive les collectivités des leviers indispensables pour la conduite d'une véritable *politique* fiscale, ce qui s'exprime trop souvent par l'impossibilité de décider des taux et de leur actualisation (dans un cadre de dialogue Etat-collectivités) en fonction des évolutions constatées soit au niveau local (évolutions endogènes), soit au niveau des répercussions locales du contexte économique et social national. Plus encore, privées de la compétence de recouvrement, laquelle reste souvent entre les mains des administrations centrales, le reversement de leurs recettes fiscales est à l'entière discrétion des autorités nationales, comme cela a pu être observé à Dakar et à Koumassi, (avec, suivant les cas, une opacité au niveau des montants recouverts, des formules de péréquation, ou une irrégularité des rétrocessions impactant la prédictibilité des budgets locaux, la réalité des projections réalisées pour l'année et en conséquence la capacité et la compétence de programmation des investissements et donc du développement local).

* *Au niveau local*, alors même que quelques collectivités sont fortes d'un certain degré d'autonomie fiscale (Dar Es Salaam, Nouakchott), le constat est à l'utilisation minimale de ces différents leviers (assiette et taux). Situation qui peut tenir aux scrupules politiques des élus locaux, peu désireux de mécontenter leurs électeurs par une hausse des montants unitaires imposés. Elle tient aussi aux faibles niveaux d'encadrement pour des exercices complexes (foncier, performances des entreprises, gestion des rentes...). D'autre part, et surtout, les collectivités locales sont faiblement outillées pour administrer une fiscalité locale directe de masse, laquelle exige des moyens financiers, humains, techniques et logistiques importants, encore peu maîtrisés par elles (Marrakech, Gitega, Mahajanga) ou nécessitant de déployer des capacités d'analyse qui n'appartiennent pas à l'habitude ou à la culture des administrations locales (calcul des rapports coûts/recettes de la politique fiscale par exemple, différence entre un statut donné de gestionnaire plutôt que *d'ingénieur* fiscal, dénotant un manque de contrôle et d'autonomie des collectivités sur leur politique fiscale), difficulté ressentie de manière aigüe par Marrakech et Gitega..

Parfaire la décentralisation fiscale, renforcer les capacités d'administration des collectivités : les voies de sortie du goulot d'étranglement des finances locales

L'étude visait, via la parole des acteurs locaux, à réaliser un état des lieux des dispositions politiques et techniques dans lesquelles se rencontraient des autorités locales africaines de contextes variés, sur le volet de leur fiscalité locale. Tenant compte de la diversité des parcours observés, mais également, au même titre, des nombreuses convergences constatées : vers quels profils de politique fiscale semblent nous orienter ces études de cas ? En quoi confirment-elles les constats des experts régulièrement convoqués pour résoudre les disparités fiscales identifiées ? Et quelles sont les dispositions structurelles, fonctionnelles et opérationnelles à promouvoir pour une amélioration durable des modes d'administration de la fiscalité locale par et pour les collectivités territoriales ?

Sur l'ensemble des cas abordés, la gestion développée par la municipalité de Johannesburg nous semble, à ce titre, fournir un enseignement et des bases de réflexion et de proposition solides et suffisamment universelles. La métropole s'attaque en effet de front aux défis les plus alarmants de l'urbanisation, en impulsant des politiques publiques de planification, d'aménagement, d'investissement et de diversification des sources de financement, soucieuses de réduire les inégalités et de corriger les ségrégations socio-spatiales héritées de l'apartheid. La structure des investissements urbains prévus par la ville est révélatrice de cette dynamique qui l'encourage à aligner sa politique fiscale sur ces mêmes préoccupations de justice sociale et d'équité.

La réponse à apporter nous paraît donc être de deux ordres :

* *Au niveau national*, elle demande d'adopter un tournant décisif dans les choix de décentralisation effectués jusque là, **en transférant aux collectivités locales** notamment – et cela prévaut surtout pour les pays d'Afrique francophone – **les compétences de fixation des taux et de recouvrement** de la fiscalité locale. Pour cela, le cadre national de la décentralisation doit être clair et encadrer de manière pragmatique cette autonomie fiscale (par exemple, proposer des outils pour éviter le dumping fiscal entre collectivités, la concurrence entre politique fiscale locale et celle nationale, etc.), tout en encourageant en parallèle la coopération entre services déconcentrés et services des administrations locales. En effet, si l'Etat central est garant de la cohérence du système fiscal et des politiques de développement nationaux, à l'heure où est encouragée la coopération interétatique pour éradiquer, au niveau continental, fraudes et « fuites » fiscales, **il convient d'encourager que ces mêmes Etats fournissent un effort structurel de même acabit à l'attention de leurs autorités décentralisées, premières partenaires de leur développement durable**. Le contexte institutionnel dont les collectivités locales sud-africaines bénéficient est, à cet égard, exemplaire et certains mécanismes et méthodologies de coordination pourraient inspirer d'autres Etats, sur la base de la qualité des impacts observés suite à leur mise en place.

Aussi, un effort pour **définir conjointement les assiettes de certains impôts** (mais également la définition des exemptions accordées), **à travers un dialogue pragmatique** - comme cela est fait à Dakar et en Côte d'Ivoire -, permettrait d'ouvrir à des perspectives de rentrées fiscales mieux coordonnées et plus en phase avec les potentiels fiscaux

locaux, et la réduction des inégalités/la promotion d'une politique fiscale d'équilibre dans le développement socio-épatial du territoire et redistributive envers les populations les plus vulnérables. Celles-là même qui s'acquittent de leur impôt dès qu'elles se trouvent en mesure de dégager des ressources suffisantes, du fait de nouvelles opportunités de développement économique local (souvent liées à de premiers investissements publics) et de l'accès à des revenus plus stables, mais surtout parce qu'elles peuvent témoigner d'amélioration de leurs conditions de vie, dus aux investissements en infrastructures de base, réalisés dans les quartiers précaires où elles vivent (cf. l'exemple de l'impact de l'investissement local dans le quartier de Soweto à Johannesburg).

De même, **des efforts de simplification importants doivent être opérés au niveau de la chaîne de décision du système fiscal** (longueur de la chaîne, processus de validation des modifications-adaptations des politiques fiscales locales et leur articulation cohérente avec celles nationales, etc.) **et d'adaptation pragmatique aux réalités socio-économiques** prévalant d'une année sur l'autre : ainsi par exemple de mesurer régulièrement l'opportunité de certains impôts locaux (sont-ils suffisamment simples à administrer ? Sont-ils *facilement* acceptés par la population ? Adaptés à l'émergence de nouvelles activités ou ressources taxables ? etc. Les équipes de Marrakech et de Gitega ont souligné le besoin de revisiter avec une périodicité régulière les évolutions de la matière taxable locale. Notons à ce titre que la fiscalité verte, invisible à l'échelle du continent, constituera, dans les années à venir, un probable gisement à exploiter, dès l'instant où les conditions réglementaires et incitatives nationales seront réunies). Le degré de satisfaction ressenti par les autorités locales à Nouakchott et Marrakech quant au cadre législatif dans lequel elles évoluent, et ce malgré quelques réserves sérieuses, indique que des efforts de clarification et de « toilettage » du système fiscal ont également été opérés dans certains contextes francophones, et facilité ainsi l'action des villes, avec des impacts immédiatement mesurables.

Il convient également de ne pas omettre certains éléments qui peuvent paraître mineurs mais qui s'avèrent, au contraire, particulièrement déterminants pour la pérennité d'une politique fiscale efficiente : ainsi le besoin pour un effort national envers **la formation de fonctionnaires fiscalistes qualifiés**, en mesure d'intégrer le corps des fonctionnaires territoriaux (statuts et avantages à établir ou corriger suivant les cas) et de répondre à la demande de compétences locales, ainsi que le déploiement de politiques de formations de perfectionnement mais aussi de filières et métiers connexes afin de permettre, lorsque cela est nécessaire, l'externalisation de certaines fonctions du recensement et du recouvrement au niveau local. Sur ces deux points, la possibilité pour les fonctionnaires territoriaux fiscalistes de s'aligner sur leurs homologues de la fonction publique d'Etat constitue un élément-clef (possibilité pour les autorités locales de distribuer des primes à la performance et autres incitations). Certaines règles de la comptabilité nationale (circuit des recettes municipales par exemple) méritent également, suivant les contextes nationaux, des adaptations face à l'émergence des nouvelles technologies dans le recouvrement des impôts locaux (cf. à Mahajanga par exemple).

De la même manière, sans **investissement des autorités nationales dans des systèmes informatiques de pointe de l'administration fiscale** mais également de **provision de services dématérialisés de règlement de l'impôt** (télédéclaration, télépaiement et téléliquidation), il est plus coûteux aux autorités locales de lancer à leur échelle d'action des initiatives de performance analogues. Une culture nationale du service dématérialisé et du traitement systématisé des données permettrait de réduire les délais entre l'identification d'une problématique et la construction de sa réponse institutionnelle, organisationnelle et opérationnelle à chaque échelon territorial. Sur ces dispositions, on trouve souvent les collectivités à l'avant-garde des Etats, comme en Tanzanie où l'Etat envisage, par exemple, de généraliser les solutions dématérialisées expérimentées par Kinondoni et d'autres collectivités locales, à l'ensemble du territoire. Des économies d'échelles ont donc un grand potentiel sur ces points, notamment en matière de réduction des coûts de transaction liés à la collecte et du taux de fraude et d'évasion fiscale, d'augmentation des taux de déclaration et de paiement, et des coûts de sensibilisation des populations et entreprises locales pour le recours aux NTIC. Ceci étant, cette modernisation des procédures, dans certaines parties du continent, restent encore hors de portée de certains acteurs locaux (infrastructures en énergie, connectivité des territoires et des populations, qualité du matériel informatique).

L'Afrique étant confrontée à de lourdes pénuries de moyens (liées à des questions de génération et de capitalisation durables - mais surtout de « fuite », de gestion et d'affectation - des ressources), et alors que l'administration fiscale reste souvent l'un des services les plus efficaces de l'administration des pays africains, la responsabilité des autorités nationales

est donc à interpeller d'une manière directe sur l'ensemble de ces aspects-socles d'une décentralisation fiscale performante et à effet levier pour le développement local.

* *A l'échelle locale*, la réponse est à déployer au niveau de l'administration même de la fiscalité. L'action opérationnelle doit ainsi cibler les points soulevés par l'ensemble des villes de l'échantillon et où les besoins se font parfois criants :

- *Le besoin d'une structuration et d'une organisation fonctionnelles, transparentes et performantes, des services de l'administration fiscale locale* par un investissement volontariste en matière de transparence et de gouvernance clairement établies et communiquées auprès des contribuables (jusqu'aux exemples de budget participatif et de campagnes de sensibilisation, cf. Mahajanga, Koumassi), de travail sur les organigrammes (cf. Marrakech), de recrutements ciblés, de formation des personnels, de mise en place de dispositifs de contrôle et d'audit internes (Dakar), de rotation des équipes de recouvrement, de procédures internes simplifiées d'information et de communication interservices (essentiel pour la définition de politiques fiscales définies à partir de l'analyse des données recueillies, en vue d'une mise en opération efficiente).

La transition vers une culture « service qualité » dans la « relation client » (dont on a vu l'ébauche dans la Commune Urbaine de Nouakchott) constitue également une avancée significative avec l'ouverture de bureaux dédiés à des catégories sensibles de contribuables (grands comptes, PME) délivrant un accueil, du personnel et des services dédiés, plaçant le contribuable dans un statut nouveau de « partenaire » (avec par ailleurs une capacité renforcée des services fiscaux à déterminer des profils de comportements des contribuables par catégorie, permettant d'affiner les politiques fiscales adoptées localement). L'ensemble de ces dispositions établit peu à peu un contexte de confiance et de coopération favorable au consentement généralisé des populations à l'impôt.

- *Le besoin à la fois de simplification et de modernisation des procédures et des outils* (guichet unique – Mahajanga, Antananarivo -, bouquet de solutions de liquidation fiscale adaptées aux capacités contributives des habitants – comme à Johannesburg et Nouakchott, facturation groupées avec des entreprises de fournitures de services structurants, paiement par mobile, SIG-systèmes d'information géographique) qui permettent de réduire les coûts d'observance (en termes monétaires, en termes de performance – automatisation dans le traitement des dossiers, réaffectation des ressources humaines sur les missions en carence de personnels - , etc.) et encouragent les contribuables à payer par la facilitation du passage à l'acte (proximité, simplicité, accessibilité du service).
- *Le besoin d'un système d'information fiable et actualisé* (par des recensements fréquents, ou des échanges d'information systématisés avec d'autres administrations détentrices d'un avantage informationnel). Lorsqu'elle est manquante ou de faible qualité, l'information devient rapidement l'élément sur lequel achoppent toutes les initiatives de recouvrement fiscal. A l'inverse, les efforts qui tendent vers une amélioration des bases de données concernant les contribuables s'accompagnent systématiquement d'une amélioration sensible des recettes : l'exemple de Koumassi est significatif de l'importance du changement opéré une fois cette variable maîtrisée. De même, le caractère institutionnalisé des échanges entre le *Deeds Office* et la municipalité de Johannesburg sur l'information foncière et relative aux immeubles donnent à voir des gains d'efficacité importants qui permettent à la ville de maîtriser l'information foncière et administrer sa fiscalité locale dans de « bonnes » conditions.
- *Le besoin d'augmenter les incitations financières des cadres des collectivités locales et des agents de recouvrement mais également des contribuables eux-mêmes*. Cette solution a souvent été privilégiée par les communes désireuses de renforcer leurs recettes fiscales et constitue en effet un enjeu important pour motiver le personnel communal. La Commune Urbaine de Marrakech a expérimenté par exemple des difficultés dans la mise en place d'un organigramme plus efficace dû au découragement des cadres de la commune, peu désireux d'accepter des responsabilités nouvelles pour lesquelles ils ne seraient pas indemnisés. De même, la volonté d'améliorer les recettes de Gitega et les exigences renouvelées vis-à-vis des percepteurs ne s'est pas accompagnée de primes suffisantes à l'intéressement. Différemment, la distribution de *clearance certificates* (à Johannesburg, pour valider les transactions foncières) ou de quitus fiscal (Dakar, pour les candidatures aux marchés publics) indiquant l'observance du contribuable envers l'administration fiscale constituent des conditionnalités incitatives à la liquidation de l'impôt. Au Malawi, la

délivrance de *certificats de bonne fin* sont devenues de véritables indicateurs de fiabilité des entreprises auprès des banques (forme de garantie du prêt).

- *Le besoin de suivre rigoureusement les contribuables* : les deux cas de Koumassi et de Nouakchott illustrent l'importance du suivi, permettant d'augmenter les recettes fiscales. Variable non maîtrisée par Gitega par exemple et dont les acteurs locaux ont soulevé le manque.
- *Le besoin d'un service dédié traitant des réclamations des contribuables* : les expériences de Nouakchott et de Johannesburg ont montré que ces efforts étaient essentiels à l'administration de la fiscalité locale. Ils permettent en effet de débloquer les situations de contentieux et d'améliorer le recouvrement de la fiscalité locale.
- *Le besoin de disposer d'un système de sanction effectif* : nombreuses sont les communes qui ne se sont pas dotées de moyens de coercition suffisants pour renforcer leur taux de recouvrement (Marrakech, Gitega, Koumassi, Mahajanga). L'impôt étant un prélèvement obligatoire et sans contrepartie, il suscite des réticences, lesquelles ne peuvent être « vaincues » que par des sanctions et à condition que la municipalité ait donné au préalable des gages de transparence et de bonne gestion des deniers publics.

La mobilisation de ces différents leviers et leurs différentes formes de combinaison ont toutes fait leurs preuves dès lors que les municipalités ont fait le choix de les mobiliser de manière décisive, à travers une politique fiscale volontariste et clairement inscrite dans des phases articulées de montée en charge des administrations fiscales. L'administration fiscale locale, en tant que service transparent, accessible, et redevable aux contribuables reste à mettre en place de manière plus systématique.

L'agenda fiscal des villes doit être au cœur de la réflexion renouvelée sur le développement en Afrique

Si la fiscalité constitue clairement un enjeu local quotidien, du fait de l'effet levier-socle qu'elle opère sur la capacité de développement d'un territoire et de ses populations, elle n'en est pas moins, pour autant, un enjeu national et global, au regard des impératifs de développement inclusif et soutenable définis par le consortium des Nations et dont la mise en opération revient – par effet domino – aux pouvoirs publics infranationaux.

Or, ceci s'opère dans un contexte africain « général » de fragilité institutionnelle et politique des autorités locales, même à considérer, comme on l'a vu au travers des études de cas, que des avancées notables ont permis d'engager ces dernières sur des chemins pérennes d'émergence politique et économique réelle. Dans un monde où l'essentiel des richesses (et leur corollaires à externalités socio-économiques et environnementales positives et négatives) est aujourd'hui produit en ville et alors même que l'Afrique connaît les prémices d'un bouleversement et d'une transformation en profondeur de sa répartition socio-spatiale, démographique et productive, il n'est plus possible d'ignorer la prééminence des investissements nécessaires dans le renforcement des *capabilités* et capacités des autorités locales comme maillon-clef de la chaîne du développement durable.

La promotion des futurs Objectifs du Développement Durable (ODD) définis dans le cadre de l'adoption d'un *Nouvel Agenda du Développement Post 2015* appelle ainsi à inscrire, en premier lieu, la stratégie d'urbanisation et la démarche programmée de l'agenda fiscal des villes africaines dans la réflexion opérationnelle sur la « localisation » attendue de la mise en œuvre de ces ODD. En effet, dans un cadre de raréfaction des financements liés à la crise systémique de 2007 (politiques d'austérité, frilosité face au risque, financiarisation de l'économie au détriment de l'investissement dans l'économie réelle, absence de réforme structurelle du système financier mondial), et notamment pour ce qui concerne les opérations de renforcement de capacités (pression pour l'adoption de dispositifs de contractualisation en remplacement de processus de subvention du fait des exigences de rentabilité minimum du capital public ou privé), les ressources à identifier, mobiliser et investir, pour tenir ces engagements post 2015, sur le continent africain, dans toute la diversité des contextes nationaux et infranationaux, requièrent d'optimiser la contribution des richesses locales à un développement équitable, redistributif et résilient, et donc, pour ce faire, de renforcer :

- d'une part, la capacité de gestion et de programmation budgétaire et financière des administrations locales - ingénierie, performance, efficacité, pragmatisme, innovation - afin de mieux déployer des capacités locales

contracycliques dans un monde d'économies globalisées, soumises de plus en plus violemment aux incertitudes et aux lois d'un marché financier en manque de régulation, impactant aujourd'hui directement les économies locales,

- d'autre part, la compétence d'articulation des élus locaux avec les axes des politiques de développement durable qui seront définis comme engagements nationaux et mondiaux, compétence à opérer au travers de la définition d'une politique fiscale cohérente de redistribution, d'inclusion et de résilience des territoires dont ils ont la charge (autonomie, prédictibilité et solvabilité à effet de levier, qualité de la dépense, choix des investissements, transparence, redevabilité) aux fins d'absorber au mieux les chocs systémiques à venir et présenter aux habitants une vraie diversité d'options de développement local (marges de manœuvre sécurisées).

Plus encore, organisé en 2016, le « Sommet des Villes » Habitat III, première conférence des Nations Unies post adoption du Nouvel agenda du développement, constituera le rendez-vous le plus attendu des autorités infranationales. Pierre de touche de la capacité des gouvernements nationaux, des structures régionales et des partenaires du développement à envisager l'échelon décentralisé de l'administration publique comme acteur-clef de la mise en œuvre des ODD, et des réformes et changement de paradigmes à opérer pour un développement urbain durable appliqué, le Sommet permettra de poser la traduction concrète des orientations retenues pour l'Agenda post-2015 via les autorités subnationales.

Compte tenu du profil de développement projeté du continent (boom démographique, émergence de pôles urbains démultipliés – notamment de villes intermédiaires « nouvelles », besoins en infrastructures de base y afférant, équilibre rural-urbain à trouver), l'enjeu est d'inscrire dans le *Nouvel Agenda urbain* promu à l'issue d'Habitat III les questions essentielles du devenir urbain africain :

- *égaliser le capital spatial* dont les habitants d'une agglomération disposent, c'est-à-dire éviter que certains lieux ne soient vécus comme des espaces de relégation en raison de leur enclavement physique et socio-économique ; également entériner, structurellement, fonctionnellement et opérationnellement, des formules de *dialogue* rural-urbain à même d'asseoir dans la durée un développement *viable* des établissements humains africains ;
- *égaliser le capital social*, entendu comme la maîtrise des codes qui font des habitants des individus à même de se réaliser dans l'espace large de l'agglomération, en y connaissant les opportunités et en bénéficiant d'un contexte institutionnel, politique, économique et financier leur permettant d'y accéder de plein droit, mais aussi en toute responsabilité (seule véritable manifestation de l'exercice du droit).

Or, c'est en tout premier lieu la fiscalité qui autorise, dans le temps, une programmation opérationnelle de ces « égalisations » (péréquation, compensation, contribution) au niveau des territoires. L'approfondissement de la décentralisation fiscale est donc bien l'une des réponses les plus directes à ces défis : seule une instance d'agglomération élue directement disposera des pouvoirs de lutter contre la ségrégation discrète qui mine le contenu de la citoyenneté et défait les droits de tous. En cela, **les autorités locales, premiers partenaires des autorités nationales, appellent les gouvernements centraux ainsi que les partenaires du développement à les soutenir structurellement afin de créer un coefficient multiplicateur local de mobilisation des ressources pour le développement.**

Doter cette agglomération humaine et territoriale de compétences fiscales réelles, lui permettant de fonctionner correctement et de s'inscrire dans une dynamique plus vaste de diversification de ses sources de financement constitue en effet le socle d'une politique de développement durable véritablement responsable.

En conséquence, l'opportunité du débat - et de l'action - sur la fiscalité locale ne doit pas être manquée, et les autorités locales africaines, par la voix de leurs élus et de leurs services techniques ici reproduite, aussi fidèlement que possible, démontrent toute la valeur et la compétence de leur engagement pour le changement.

Soutenons-les, et apprécions, chaque jour, chacune et chacun, dans *nos* villes, les effets de ce partenariat durable.

Remerciements

Remerciements généraux

Nous tenons à remercier en premier lieu le Ministère des Affaires Etrangères Français, pour son soutien dans la réalisation de cette étude.

Pour leurs témoignages et éclairages, nos remerciements vont également à :

- Michèle Leclerc-Olive, EHESS & CNRS
- Yolaine Guérif, CIDR
- Tom Goodfellow, London School of Economics and Political Science (LSE)
- Yves Cabannes, University College London
- Wenceslas Niyibizi, GIZ
- Gérard Chambas & Jean François Brun, CERDI
- Charlie Martial Ngounou, AIMF
- Raphaël Gbala Gnato, Conseiller Décentralisation à la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local (Côte d'Ivoire)
- Tidiane Diop, Directeur de la Planification Spatiale à l'Agence nationale de l'aménagement du Territoire(Sénégal)
- Fatallah Oualalou, Maire de la Ville de Rabat (Maroc), Président de la Commission des Finances Local pour le Développement (CFLD) de CGLU et Trésorier du FMDV
- Nabil Nbaamrani,
- Rachid Essalakh

Marrakech / www.ville-marrakech.ma

- Fatima-Ezzahra El Mansouri, Présidente de la Communauté urbaine de Marrakech
- Ashraf Abdelatif, Secrétaire Général de la CUM
- Ouafa Moniati, Directrice Financière de la CUM
- Bouradouia Mohamed, Chef de la division des ressources financières

Dakar / www.villededakar.org

- Khalifa Sall, Maire de la Ville de Dakar
- Mbaye Touré, Directeur financier
- Fatou Bintou Ndiaye Kamara, Chef de la Division des Taxes Municipales et de la Fiscalité Locale
- Khady Dia Sarr, Directrice du DMFP
- Abdoulaye Sylla, Chef Division Etudes & Programmation Urbaine

Gitega

- Homère Ndayishimiye, Conseiller municipal
- Ferdinand Nduwayo, Comptable
- SchaddienMugisha, Chef du Service Recouvrement

Koumassi

- Raymond Ndohi, Maire de Koumassi

- Serges Ido, Directeur Financier
- Rosalie Traoré, Trésorier municipal

Johannesburg/ www.joburg.org.za

- Mpho Parks Tau, Maire de Johannesburg
- Geoffrey Makhubo, Maire Adjoint aux Finances
- Reginald Boqo, Directeur financier
- Lungelwa Sonqishe, Chef du Centre de partage de recettes
- Sishle More, Chef du Service des Propriétés

Mahajunga

- Sylvain Ndeha, Président de la Délégation Spéciale de Mahajanga
- Jacques Heriniaina Rakotomavo, Chef du Service Recouvrement
- Toky Ratovomanana, Coordonnateur Appui Intégré Commune Urbaine Mahajanga Ircod/PGDI
- Serges Radert, PGDI

Nouakchott/ www.cun.mr/fr

- Maty Mint Hamady, Présidente de la Commune Urbaine de Nouakchott
- Chighali Ould Mahjoub, Conseiller chargé de la fiscalité locale
- Mohamed Saleh, Directeur financier

Dar Es Salaam/ www.dcc.go.tz/ www.kinondonimc.go.tz

- Deo Anthony Mwakitalu, Directeur Financier de Dar Es Salaam
- Zacharia David Mzengi, Régisseur des recettes, Dar Es Salaam
- Mussa Natty, Secrétaire Général de Kinandoni
- Zacharia L. Mbedule, Régisseur des recettes, Temeke
- Deusdedit Mushema, Régisseur des recettes, Ilala
- Jeremiah Mwakatale, Régisseur des recettes, Kinondoni

Johannesburg/ www.joburg.org.za

- MphoParks Tau, Maire de la Municipalité de Johannesburg
- GeoffreyMakhubo, Maire Adjoint aux Finances
- Reginald Boqo, Directeur financier
- LungelwaSonqishe, Chef du Centre de partage de recettes
- Sishle More, Chef du Service des Propriétés

Contributeurs et rédacteurs

Sarah Boisard, FMDV - Carlos de Freitas, FMDV

Carole Guilloux, FMDV - Jean-François Habeau, FMDV

Ghazi Hidouci, FMDV - GeoffreyMakhubo, Maire Adjoint aux Finances de Johannesburg

François Yatta, CGLU Afrique



REolutions, une campagne mondiale animée par les villes et aujourd'hui déclinée en Afrique

En réponse aux débats engagés à l'échelle internationale sur ce thème, notamment les discussions sur l'Agenda Post 2015 et la préparation du Sommet des Nations Unies Habitat

III de 2016, mais également afin de mobiliser et rendre compte de la parole des autorités locales et démontrer leur expertise et, enfin, de réaliser une intermédiation durable avec leurs partenaires, le FMDV a lancé en 2013, en partenariat avec Metropolis et CGLU, le programme mondial "REolutions to FundCities – REpenser les solutions économiques et financières pour le développement local".

Décliné régionalement, ce programme vise à identifier, adapter et transférer des stratégies et mécanismes économiques et financiers ayant déjà permis aux villes d'améliorer l'impact et la performance de leurs politiques de développement local, et en faire des stratégies durables et répliquables sur d'autres territoires.

REolutions Afrique entend pourvoir les autorités locales africaines d'un large éventail d'outils complémentaires et adaptés, produisant une hybridation pérenne de leurs ressources économiques et financières et la mise en place des conditions adéquates pour favoriser leur planification et gestion optimales.

Le programme œuvre à l'instauration d'un dialogue entre les collectivités locales et l'ensemble des acteurs de l'urbain (du régional au local, institutionnels, publics, universitaires, citoyens et privés) dans le but de renforcer ou impulser des alliances productives et sources d'innovation et de transition durables.

3 phases successives sont déployées afin de préparer les gouvernements locaux et leurs partenaires à intégrer et à s'engager dans de nouvelles stratégies de développement économique local et de diversification de leurs sources de financement :

1. Concertation des acteurs et diffusion d'information (conférences et publications),
2. Formations et renforcement de capacités (ateliers de formation et coopération ville-à-ville),
3. Accompagnement opérationnel pour la mise en œuvre de projet-pilotes.

Première activité de la déclinaison africaine de REolutions, la Conférence REolutions Afrique/Marrakech 2014 sera suivie d'une publication technique de bonnes pratiques du financement, puis d'ateliers techniques et de formation afin de préparer des territoires volontaires – et leurs partenaires - à développer rapidement des activités opérationnelles.

ANNEXES

ANNEXE 1. LISTE DES ACTEURS LOCAUX MOBILISES DANS L'ETUDE

Maroc	Marrakech	Achlaf Abdelatif	Secrétaire Général	Entretien exploitable en ligne
		OuafaMoniati	Directeur Financier	
			Régie des impôts et taxes locaux	
	Rabat	FathallahOualalou	Maire	Entretien exploitable en ligne
Mauritanie	Nouakchott	MatyHamady	Présidente de la CUN	Entretien exploitable en ligne
		Mohamed Saleh	Directeur financier	
		ChighaliOuldMahjoub	Conseiller technique en charge de la fiscalité et des ressources	
Côte d'Ivoire	Koumassi	Raymond N'Dohi	Maire	Entretien exploitable en ligne
		Ido Serges	Directeur Financier	
		Rosalie Traoré	Trésorier Municipal	
Sénégal	Dakar	Khalifa Sall	Maire	Entretien exploitable en ligne
		Mbaye Toure	Directeur financier	
		Fatou Bintou Kamara	Responsable de la Division des Taxes municipales et de la fiscalité locale	

Madagascar	Mahajanga	Sylvain NDEHA	Maire	Entretien exploitable en ligne
		HeryRakotomavo	Chef du service recouvrement	
Afrique du Sud	Jobourg	Parks Tau	Maire	Entretien exploitable en ligne
		Geoffrey Makhubo	Adjoint au Maire	Entretien exploitable en ligne
		Njokweni Reginald Boqo	Directeur Financier	
		Sishle More	Director of Valuations, Rates and Taxes	
		LungeFonuishae	Collecte des revenus	
Tanzanie	Dar Es Salaam	Deo Mwakitalu	Directeur financier	
		Mussa Natty	Secrétaire Général de Kinondoni	Entretien exploitable en ligne
		Zacharia L. Mbedule	Régisseur des recettes, Temeke	
		DeusdeditMushema	Régisseur des recettes, Ilala	
		Jeremiah Mwakatale	Régisseur des recettes, Kinondoni	
Burundi	Gitega	Omer Ndayishimiye	Conseiller municipal	
		Nduwayo Félicien	Comptable	
		NmugishaSchadien	Chef de recouvrement	

ANNEXE 2. LISTE DES EXPERTS MOBILISES DANS L'ETUDE

Expert/Chercheur	Institution	Remarque
Michel Leclerc Olive	EHESS & CNRS	
Yolaine Guérif	Yolaine Guérif	
Tom Goodfellow	London School of Economics and Political Science (LSE)	

Yves Cabannes	UniversityCollege London	
Wenceslas Niyibizi	GIZ	
Gérard Chambas	CERDI	Entretien exploitable en ligne
Jean François Brun	CERDI	Entretien exploitable en ligne
Toky Ratovomanana	IRCOD	
Serges Radert	PGDI	
Charlie Martial Ngounou	AIMF	Entretien exploitable en ligne

ANNEXE 3. DAKAR : L'EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE

Evolution des recettes issues de la taxe sur la publicité (2000-2013)

Année	Montant (FCFA)
2000	204 072 793
2001	232 948 897
2002	249 676 580
2003	283 619 630
2004	624 496 359
2005	977 721 872
2006	1 103 405 877
2007	1 199 580 453
2008	1 291 622 839
2009	1 370 336 391
2010	1 479 187 163
2011	1 617 333 866
2012	1 651 689 246
2013	1 529 789 714

Source : La Ville de Dakar

ANNEXE 4. DAKAR : REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA VILLE DE DAKAR ET LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT

Ville de Dakar	Communes d'arrondissement
<ul style="list-style-type: none"> • Le vote et l'exécution du budget de la Ville ; • La gestion des grands marchés et des grands travaux ; • Le recrutement du personnel des services municipaux ; • La police municipale ; • La programmation du développement local et son harmonisation avec les orientations régionales et nationales ; • La participation à la préparation du plan régional de développement économique et social ; • L'exploitation des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial ; • La redistribution du Fonds de Concours aux communes d'arrondissement. 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion des marchés de quartiers ; • Les petits travaux d'assainissement et d'hygiène, • La participation à la collecte des ordures ménagères, • La surveillance et l'entretien courant du réseau d'éclairage public ; • Le désensablement et l'entretien des rues, espaces verts ; • La participation à l'élaboration du plan de développement de la ville ; • La gestion de l'Etat civil ; • L'entretien des équipements scolaires, sanitaires, et socioculturels ; • L'avis en matière d'urbanisme, d'éducation et de sport.

Source : « Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar: Défis et perspectives », Djibril Diop, L'Harmattan, 2012.

ANNEXE 5. MARRAKECH : EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Evolution des recettes de fonctionnement (2009-2014)

Ressources	Réalisation 2009	%	Réalisation 2010	%2	Réalisation 2011	%3	Réalisation 2012	%4	Réalisation 2013	%5	Budget 2014	%6
Recettes de fonctionnement	582 657 610,90	100	711 445 759,21	100	701 128 760,97	100	704 775 954,28	100	854 053 458,85	100	863 000 000,00	100

t												
Recettes fiscales	307 594 946,73	53	386 737 431,29	52	371 235 140,67	53	377 367 250,43	54	481 551 263,35	56	463 900 000,00	54
Part de la TVA	182 855 000,00	31	204 543 000,00	29	208 732 842,88	30	194 143 000,00	28	214 404 000,00	25	227 331 000,00	26
Recettes des services rémunérés	27 411 405,59	5	40 714 236,91	6	61 495 010,58	9	53 714 837,93	8	57 431 166,89	7	40 488 100,00	5
Produits patrimoniaux	48 493 246,45	8	76 794 147,83	11	43 852 267,01	6	46 515 195,87	7	59 450 072,91	7	94 691 950,00	11
Produits financiers	3 501 162,85	1	2 672 096,65	0	3 573 204,95	1	14 484 847,20	2	5 028 332,30	1	5 003 000,00	1
Recettes accidentelles	2 032 614,95	0	5 661 437,85	1	12 240 294,88	2	4 026 202,86	1	14 028 626,26	2	10 607 750,00	1
Autres recettes	10 769 234,33	2	12 323 408,68	2		0	14 524 619,99	2	22 159 997,14	3	20 978 200,00	2

Source : Commune urbaine Marrakech

Evolution des recettes de fonctionnement (2009-2014)

Nature des dépenses	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Administration générale	90 275 949,06	41	69 043 819,48	62	93 008 118,63	49	170 591 030,82	52	166 198 547,57	80
Domaine technique	82 381 500,23	38	38 736 412,35	35	50 845 544,34	27	97 003 897,69	29	28 012 944,67	14
Domaine social	20 765 535,86	9	2 160 754,69	2	6 346 315,75	3	24 671 795,28	7	10 657 975,91	4
Autres domaines	26 117 755,51	12	585 471,71	1	40 660 710,08	21	40 574 517,23	12	4 784 851,14	2
Total	219 540 740,66	100	110 526 458,23	100	190 860 688,88	100	332 841 241,02	100	209 654 319,29	100

Source : Commune urbaine Marrakech

ANNEXE 6. KINONDONI : EVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES ET DES TRANSFERTS NATIONAUX AU COURS DES CINQ DERNIERES ANNEES

Evolution des recettes propres de la municipalité (2009-2014)

Année	Budget approuvé	Réalisations en TZS	Ecart (en %)
2009/2010	12 789 200 000	11 614 289 853	91
2010/2011	15 477 332 000	13 268 586 835	86
2011/2012	17 169 836 000	17 353 447 654	101
2012/2013	20 712 491 590	21 262 670 115	103
2013/2014	36 165 880 537	37 018 216 932	102

Source : Municipalité de Kinondoni.

Evolution des transferts nationaux (2009-2014)

Année	Budget approuvé	Réalisations en TZS	Ecart (en %)
2009/2010	48 648 143 652	46 630 221 103	96
2010/2011	53 840 448 822	48 532 841 210	90
2011/2012	66 471 294 000	61 956 368 192	93
2012/2013	70 364 492 390	91 543 107 440	130
2013/2014	83 896 051 500	89 274 291 875	106

Source : Municipalité de Kinondoni.

ANNEXE 7. JOHANNESBURG : EVOLUTION DU PRODUIT DE L'IMPOT FONCIER AU COURS DES 4 DERNIERES ANNEES

Année d'exercice	Emission				Recouvrement				Taux de recouvrement (en %)
	Réalisation (en Rand)	Prévision (en Rand)	Variance (en Rand)	Variance en %	Réalisation (en Rand)	Prévision (en Rand)	Variance (en Rand)	Variance (en %)	
2010/2011	5 125 675 000	4 870 501 000	255 174 000	5	0	4 720 746 000	4 720 746 000	100	92,1
2011/2012	5 727 336 000	5 053 958 000	673 378 000	13	0	5 297 785 000	5 297 785 000	100	92,5

2012/2013	5 715 908 000	5 855 301 000	139 393 000	2	0	5 321 510 000	5 321 510 000	100	93,1
Juillet 2013/février 2014	5 243 513 000	4 417 859 000	825 654 000	19	4 369 334 000	4 201 384 000	167 951 000	4	95,1
Total	21 812 431 000	20 197 619 000	1 614 812 000	8	4 369 334 000	19 541 425 000	15 172 091 000	78	

ANNEXE 8. DEUX QUESTIONS A GERARD CHAMBAS ET JEAN-FRANCOIS BRUN

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL (CERDI)

Quels sont les défis rencontrés dans la mobilisation des recettes issues de la fiscalité locale ?

Les administrations fiscales des pays d'Afrique subsaharienne concentrent l'essentiel de leurs efforts sur les recettes centrales (TVA, droit d'accise, etc.), la question de la fiscalité locale étant plutôt accessoire à leurs yeux. Cela se retrouve dans les dotations en compétence humaines des services directement en charge de la fiscalité locale et aussi dans le mode de fonctionnement des administrations fiscales. Si l'on assiste à des réunions hebdomadaires systématiques pour la gestion de la TVA et autres recettes centrales, la fiscalité locale, elle, ne fait pas l'objet de telles préoccupations à l'intérieur des administrations fiscales..

Cependant, dans des administrations disposant de moyens humains et matériels conséquents comme le Maroc ou la France - le recouvrement de la fiscalité locale est géré par les administrations financières centrales (administrations fiscales, Direction de la comptabilité publique). Au contraire, en Afrique subsaharienne, les administrations centrales ne considèrent généralement pas la fiscalité locale comme une priorité et, en raison de leurs moyens actuels, il n'est pas réaliste de penser qu'elles puissent évoluer facilement sur ce point.

Ainsi, le Sénégal compte seulement 600 fiscalistes pour une population de 13,6 millions d'habitants. Il est possible dans ces conditions d'administrer la fiscalité centrale.. mais pas la fiscalité locale.

En Côte d'Ivoire, les fiscalistes sont au nombre de 4 000, soit des capacités en ressources humaines très supérieure. L'administration est ainsi plus disposée à s'occuper de la fiscalité locale et il est possible d'ouvrir des bureaux dans des villes secondaires. Un effort considérable a, par exemple, été déployé en 1992 sur l'administration des impôts fonciers. Certains regrettent toutefois que ces efforts orientés vers la fiscalité locale n'aient dispersé les administrations centrales ivoiriennes et amenuisé leur performance en matière de fiscalité centrale. La différence de performance entre les administrations centrales sénégalaises et ivoiriennes est en effet importante malgré les ressources humaines plus importantes de l'administration ivoirienne.

D'autre part, les systèmes d'intéressement relatifs à la fiscalité nationale marquent fortement le comportement des fiscalistes.. Aussi, toute initiative qui ne va pas dans le sens de ces intérêts a peu de chance de réussir en raison de résistances internes.

En ce qui concerne l'évolution de la structure des recettes de fiscalité centrale, les tendances de ces dernières années montrent que la fiscalité de porte décroît de manière rapide et que les Etats se tournent de plus en plus vers la fiscalité indirecte interne : la TVA et les droits d'accises en occupent la plus grande part (politique de transition fiscale corollaire de la libéralisation économique). La fiscalité tarifaire est devenue relativement faible au Maroc et en Tunisie (environ 1% du PIB). En 1980, pour les pays d'Afrique subsaharienne, la fiscalité tarifaire représentait 7% du PIB en moyenne et se situe à 3% du PIB aujourd'hui. A l'inverse, la TVA et les droits d'accises, qui représentaient 4% du PIB en 1980 occupent une part qui se situe aujourd'hui entre 7 et 8%. Cette courbe est encore plus prononcée pour certains pays comme le Sénégal, où la TVA offre désormais un rendement remarquable.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont adopté une TVA à taux unique, dont le système d'administration est relativement simple. Au Sénégal, 50% de son produit est prélevé aux frontières. Conformément aux bonnes pratiques, les administrations centrales concentrent leurs efforts sur la gestion fiscale d'environ 3 000 entreprises grandes et moyennes qui collectent à faible coût une grande partie des recettes fiscales internes ; à cet effet, elles ont mis en place des Unités grandes entreprises (UGE) et moyennes entreprises (UME) qui constituent des interlocuteurs fiscaux uniques. Les efforts des administrations fiscales sont particulièrement ciblés vers les banques, les assurances, les télécommunications. Cependant, les difficultés récurrentes affectant les remboursements de crédits de TVA dans la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne sont à l'origine d'un grave handicap pour la compétitivité des entreprises.

Quelles solutions mettre en œuvre pour renforcer les recettes de la fiscalité locale ?

Il faut *responsabiliser* les collectivités locales tout en définissant un cadre à leurs actions. Renforcer les administrations centrales pour gérer la fiscalité locale ne constitue pas le plus souvent une solution pertinente. Pour cela, les compétences de recouvrement doivent être intégralement transférées aux collectivités locales. Les avancées des réformes récentes de la fiscalité nationale ne doivent toutefois pas être mises en péril par ces initiatives, comme cela a été observé au Bénin où la multiplication par les collectivités locales des taxes sur les produits d'exportations contrarie les efforts nationaux de suppression des taxes à l'export. Les mêmes dérives ont également été observées au Ghana. Il est donc du ressort du législateur de veiller à ce que le contenu de la fiscalité locale soit compatible avec les orientations adoptées pour la fiscalité centrale.

Aussi l'effort de mobilisation doit-il être *sous autorité municipale*. C'est en donnant cette prérogative que des possibilités d'amélioration réelles du produit de la fiscalité locale pourront voir le jour. Cela doit se faire avec l'appui du réseau du Trésor, qui est bien représenté au niveau local, au Sénégal par exemple où il joue déjà le rôle de receveur municipal.

Il faut par ailleurs que le produit de la fiscalité locale revienne intégralement à la commune qui aura alors à prendre en charge les coûts associés au recouvrement fiscal. Il est également essentiel de renforcer le système d'incitation en faveur des personnels chargés de la mobilisation de la fiscalité locale.