



Mobilisation des recettes des administrations locales en Afrique anglophone

De nombreuses administrations locales en Afrique disposent de ressources insuffisantes pour fournir les services qui leur incombent. Ce document examine les opportunités et les contraintes liées à l'amélioration de la mobilisation des recettes locales par les municipalités en Afrique anglophone, notamment les contraintes et les facteurs politiques et administratifs qui compromettent leur application par les citoyens. Il propose de nombreuses recommandations pour les politiques et les recherches futures.

Régimes fiscaux des administrations locales

La majorité des administrations locales en Afrique anglophone dépendent toujours des transferts fiscaux de l'administration centrale. Ainsi, il importe d'accroître la prévisibilité et la transparence de ces transactions, et de renforcer la coordination entre les administrations centrale et locale. Ce sont là des facteurs importants de l'amélioration de la mobilisation des recettes locales. Mais les modalités d'imposition des administrations locales méritent qu'on s'y attarde davantage : elles touchent un grand nombre de personnes et sont souvent arbitraires, coercitives, corrompues et opaques. Leur administration est coûteuse, complexe et suppose des coûts de mise en conformité élevés. De plus, elles créent des distorsions économiques susceptibles de compromettre d'importants objectifs de développement, notamment la commercialisation des petites exploitations agricoles et la formalisation des petites et micro-entreprises. En outre, ces modalités sont souvent régressives. Sans aborder les problèmes de conception de base et des méthodes de collecte, toute impulsion globale visant à accroître la mobilisation des recettes locales risque pour ainsi dire d'être contreproductive.

Instruments de revenus « propres » aux administrations locales

Les principales sources de recettes propres aux communes urbaines sont en général les impôts fonciers, les licences commerciales, les commissions de marché et divers frais d'utilisation. Elles ont le potentiel de générer des revenus substantiels et fiables si elles sont bien gérées ; mais en pratique, elles présentent toutes de sérieux inconvénients. Pour l'impôt foncier, les principales contraintes sont : la faible capacité de mise en œuvre de pratiques d'évaluation précises, les mauvais recouvrements, le manque de titres de propriété clairs et le manque de soutien politique en matière d'application. Les licences commerciales génèrent des coûts de mise en conformité élevés en raison de procédures complexes ; elles peuvent ne pas refléter la capacité contributive, favorisent la maximisation des rentes et sont souvent mal administrées, d'où le peu de recettes générées. Les frais d'utilisation peuvent encourager l'utilisation efficace des ressources du secteur public, mais ont également des défauts, notamment les charges inéquitables sur les usagers à faible revenu, les dispositions inefficaces de recouvrement et de facturation, la mauvaise qualité des services et la constante résistance ►

« Une coordination renforcée entre les administrations centrale et locale constitue un important facteur d'amélioration de la mobilisation des recettes locales. »

aux paiements. Toutefois, l'expérience semble également révéler des possibilités de réforme, notamment en simplifiant les méthodes d'évaluation des biens immobiliers et en améliorant les compétences ; en rendant les systèmes de licences commerciales plus simples, plus transparents et plus efficaces (par exemple le système unique d'attribution de permis d'exploitation au Kenya) ; et en renforçant le paiement effectif des frais d'utilisation, par exemple à travers des robinets d'eau privés partagés dans des lotissements informels. Parmi les mesures clés qui affectent la conformité volontaire et la coopération sociale, notons la confiance des citoyens envers les autres et la fiabilité perçue du gouvernement.

Pratiques de recouvrement d'impôts

Les administrations locales ont essayé diverses options pour améliorer le recouvrement des impôts, notamment la sous-traitance du recouvrement à l'administration centrale, à des agents privés et à des partenaires semi-privés tels que les coopératives agricoles et les entreprises privées. Par exemple, en Tanzanie, le recouvrement des impôts fonciers, des commissions de marché et d'autres prélèvements a été confié en sous-traitance à divers agents. Les données sont peu concluantes sur l'efficacité de cette sous-traitance en matière d'administration des recettes ; toutefois, elle peut créer une plateforme qui pourra faciliter des changements à venir. La réussite dépend de la qualité de la gestion de l'administration locale, de la portée du soutien politique à cette réforme et de la transparence du processus. L'évaluation du potentiel des recettes peut constituer un problème : en cas de sous-estimation, l'agent peut collecter une quantité disproportionnée de recettes perçues.

Implications pour les politiques et les recherches

Les décideurs doivent s'attarder sur l'imposition de l'administration locale : car elle met plusieurs personnes en contact direct avec les autorités publiques et joue également un rôle important dans les relations État-société. De plus, l'expérience montre qu'il est possible d'accroître les recettes en particulier des municipalités en améliorant le rapport coût-efficacité du

recouvrement et en réduisant les pertes dues à l'évasion et à la corruption. La situation nécessite une approche multidimensionnelle et un fort soutien politique de la part de l'administration centrale, dans le but de renforcer les capacités de l'administration, d'encourager la conformité et d'atténuer les phénomènes de corruption et d'ingérence politique. Parmi les mesures clés, l'on peut citer :

- le renforcement de la disponibilité d'informations de qualité, pour accroître les possibilités des citoyens à exiger des comptes ;
- la simplification des processus et des barèmes tarifaires, par exemple pour l'attribution de licences commerciales ;
- l'adoption d'une approche plus pragmatique de l'impôt foncier, avec prise en compte des capacités limitées des municipalités en matière d'évaluation et de mise en application ;
- l'harmonisation des procédures d'imposition des administrations centrale et locale afin de réduire la double imposition et l'incohérence des politiques.

Les décideurs doivent acquérir une compréhension poussée des questions techniques et des dynamiques politiques et économiques qui influent sur les contextes locaux spécifiques et les sources de revenus. Les recherches futures devraient se concentrer sur l'impact détaillé de la réforme fiscale locale sur les contribuables ; les liens entre l'imposition et une prestation de services et une responsabilisation améliorées ; les facteurs politiques et économiques liés aux différentes sources de revenus et leurs implications pour la conformité ; et la collecte de données sur les méthodes de recouvrement des impôts les plus efficaces dans diverses circonstances.

Lectures supplémentaires

Odd-Helge Fjeldstad, O-H. & Heggstad, K. (2012) *Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa*, Document de travail 7 de l'ICTD, Brighton: IDS, octobre

Remerciements

Ce document de l'ICTD a été rédigé par le **Dr Odd-Helge Fjeldstad** et **Kari K. Heggstad**. Le Dr Odd-Helge Fjeldstad est Chercheur principal au Chr. Michelsen Institute, en Norvège, et Directeur de recherches à l'ICTD. Il a publié de nombreux ouvrages sur la fiscalité : publications académiques et axées sur les politiques. Kari K. Heggstad est un politologue spécialiste des crimes économiques, tels que la corruption, l'évasion fiscale et les flux financiers illicites. Il travaille actuellement au département norvégien de l'administration fiscale sur les crimes fiscaux graves. La synthèse a été préparée par **Sue Unsworth**, Chercheur principal à The Policy Practice et ancienne conseillère principale en matière de gouvernance au DFID.

Le présent document a été rédigé par le Centre international pour la Fiscalité et le Développement (ICTD), un réseau mondial de recherches sur les politiques dont l'objectif est de produire et diffuser des connaissances pertinentes destinées aux décideurs, et de collecter des données afin d'ouvrir et d'approfondir les débats liés aux problèmes de fiscalité dans les pays en développement. Il est soutenu par UK aid du gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère des Affaires étrangères de la Norvège.

Les avis exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'ICTD, ni les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège.

Les lecteurs sont autorisés à citer et reproduire les documents de cette série. En retour, l'ICTD exige que la source soit citée et référencée tel qu'indiqué ci-dessus.

© ICTD 2013