



Faire le lien entre recettes de la taxe foncière et services publics

Wilson Prichard

Introduction

En pratique, la plupart des réformes sur la taxe foncière ont pour but premier l'augmentation des recettes fiscales. Mais l'objectif final de la réforme fiscale est bien évidemment plus vaste : il s'agit d'améliorer les recettes fiscales afin de financer des biens et services publics fondamentaux. Une réforme fiscale n'est socialement attractive que si les recettes fiscales permettent des améliorations concrètes pour la société. Sinon la fiscalité n'est rien que le prélèvement des revenus des contribuables.

Parallèlement, les réformistes fiscaux font face à une simple question : est-ce que les recettes tirées de la réforme fiscale vont vraiment être converties en biens et services

publics ? Par ailleurs, il est important de se demander si les programmes de réformes de taxe foncière pourraient être créés spécifiquement de manière à augmenter les chances de voir les recettes converties en biens et services publics ? Plutôt que de simplement augmenter les recettes, les réformistes fiscaux pourraient avoir le pouvoir d'influencer de manière proactive la qualité des dépenses publiques.

L'une des stratégies est de renforcer les connexions implicites et explicites entre les recettes de la taxe foncière et certains biens et services spécifiques. Ces connexions semblent être plus directes et probables quand les autorités locales s'occupent du recouvrement de la taxe foncière – et cela peut être un avantage

Initiative pour la Taxe Foncière en Afrique (APTI) – Soutenir un programme de recherches robuste et politiquement pertinent pour stimuler une utilisation plus large de régimes d'impôts fonciers plus efficaces en Afrique

important de la fiscalité foncière décentralisée¹. Mais les connexions sont toujours possibles à faire là où la taxe foncière est recouverte par les gouvernements centraux et doit être partagée avec les autorités locales – ou même, là où le gouvernement a le plein contrôle des recettes.

Pourquoi lier taxe foncière et services publics ?

Les trois principales raisons pour lesquelles les gouvernements souhaitent formaliser les liens entre les recettes de la taxe foncière et les biens et services publics sont :

1. *Pour augmenter la qualité et la quantité des biens et services publics fournis* : des connexions relativement explicites entre les recettes et les dépenses peuvent apporter un soutien général de la population pour les dépenses promises, conduire à la création de structures spécifiques afin d'assurer ces dépenses, et améliorer le suivi des promesses qui ont été faites.
2. *Pour Instaurer un soutien politique pour la fiscalité foncière* : il est de plus en plus reconnu que le premier obstacle à une fiscalité foncière plus efficace, dans beaucoup de contextes, est un manque de soutien politique. En communiquant clairement sur les aides sociales qui découleront de recettes accrues – et en se tenant par la suite à ces promesses – les gouvernements peuvent alors constituer un soutien politique à une réforme.
3. *Pour renforcer le climat de confiance, la conformité, et la crédibilité du gouvernement* : **là** où les contribuables ne croient pas que les

« Biens et services publics renforcera le soutien dans les réformes et la confiance dans les gouvernements. Réciproquement, le plus grand engagement du public dans les efforts de réformes renforcera probablement aussi la demande des biens et de services publics. »

recettes fiscales sont utilisées de manière efficace, ils sont moins enclins à payer leurs impôts, et peuvent globalement percevoir négativement l'administration locale. Des connections efficaces entre recettes et services publics pourraient améliorer la confiance dans le gouvernement, ce qui amènerait les contribuables à remplir leurs obligations fiscales et permettrait de renforcer **de** la crédibilité du gouvernement.

Ces motivations sont, bien sûr, complémentaires. **Une augmentation quantitative et qualitative des biens et services publics renforcera le soutien dans les réformes et la confiance dans les gouvernements.** Réciproquement, le plus grand engagement du public dans les efforts de réformes renforcera probablement aussi la demande des biens et de services publics.

¹ Goodfellow, T. (2017) *Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation*, ICTD Summary Brief 12, Brighton: IDS.

Les liens entre recettes et services peuvent être relativement officieux ou bien peuvent être un engagement légal, avec une part spécifique des recettes fiscales foncières dépensée sur des biens et des services particuliers. La première objection à ces engagements plus officiels, est qu'une telle affectation peut réduire la flexibilité budgétaire : à l'avenir, si les circonstances diffèrent, les gouvernements pourraient avoir plus de difficultés à transférer les dépenses sur d'autres priorités.

Comment la taxe foncière doit-elle être dépensée ?

Si les recettes de la taxe foncière doivent être liées aux biens et services publics, la question essentielle est de savoir lesquels des biens et **les** services devraient bénéficier ? De manière générale il y a eu deux types de réponses à cette question :

1. *Les recettes de la taxe foncière devraient profiter aux zones d'où elles proviennent – et par conséquent bénéficier à ceux qui payent plus* : dans cette vision bénéfique de la taxe, les impôts fonciers apparaissent comme un paiement indirect pour les services publics locaux. Plus vous payez d'impôts, plus vous pouvez avoir accès à des services – comme dans le cas d'une taxe d'usager. Et plus vous avez accès à des services, plus vous devez payer. Concrètement, cela pourrait signifier que les taux de la taxe foncière sont plus élevés pour les propriétés qui ont accès à de meilleurs services : électricité, canalisation, routes goudronnées, un meilleur assainissement, et autres.² D'autre part, cela

« En pratique, la plupart des systèmes de taxe foncière ont des éléments tirés de ces deux logiques – c'est-à-dire qu'ils fonctionnent à la fois comme impôts sur les richesses et paiements pour les services. »

pourrait amener les foyers riches à exiger que les dépenses du service public soient faites là où ils vivent et payent leurs impôts.

2. *Les recettes de la taxe foncière devraient être utilisées pour une partie plus large de la communauté* : de ce point de vue, les impôts fonciers sont un impôt sur un type particulier de richesse, pouvant **utilisée** pour subvenir aux besoins de l'ensemble des dépenses de la communauté. Dans cette optique, ceux qui paient plus d'impôts fonciers ne devraient pas nécessairement s'attendre à tirer profit d'une plus grande part des dépenses publiques. À l'inverse, les impôts fonciers peuvent être utilisés pour financer les coûts généraux du gouvernement, et pour soutenir la répartition desdits fonds pour une dépense globale.³

En pratique, la plupart des systèmes de taxe foncière ont des éléments tirés de ces deux logiques – c'est-à-dire qu'ils fonctionnent à la fois comme impôts sur les richesses

² Zebong, N., Fish, P. and Prichard, W. (2017) *Valuation for Property Tax Purposes*, ICTD Summary Brief 10, Brighton: IDS.

³ Ibid.

et paiements pour les services. Malgré le manque de données fiables sur le sujet, il semble que l'essentiel de la taxe foncière en Afrique financent les besoins traditionnels des collectivités territoriales décentralisées, mais qu'en marge de cela, elle est plus élevée là où les services sont meilleurs et finance également des services complémentaires dans les secteurs qui contribuent le plus aux recettes. En effet, même quand les dépenses sont effectuées pour satisfaire aux besoins des contribuables les plus riches, il est probable que cela aura des retombées positives plus larges : de meilleures routes, une sécurité renforcée, une amélioration de l'assainissement, et autres services majeurs de bien public. Ceci est particulièrement vrai dans des contextes où les dépenses budgétaires ont lieu à l'échelle locale globale (et non celle du quartier) couvrant ainsi à la fois les quartiers à haut et bas revenus. Ajoutons que, bien évidemment, dans certains cas les concitoyens riches sont prédisposés à soutenir des dépenses sur les biens et services destinés à couvrir les besoins généraux du public.

Mettre l'accent sur les logiques d'**es allocations** et d'impôt sur la fortune dans la taxe foncière présente à la fois des avantages et des désavantages. Lorsque l'impôt foncier est perçu essentiellement comme une allocation, cela réduit son potentiel à être redistribué, - les paiements et dépenses restant une affaire de riches-, mais cela peut aussi mobiliser un soutien politique plus important de la part de ces citoyens **aisés**. Lorsque l'impôt foncier est vu comme un impôt sur la fortune, il a plus de chance d'être redistribué, et repose **de** la mobilisation d'un soutien civique général.

“ Cela pourrait néanmoins être un point utile et nécessaire dans les pays où la taxe foncière est fortement centralisée, et où une telle transparence n'existait pas auparavant. ”

Les options pour lier impôts fonciers et services publics

De quelle façon les gouvernements peuvent-ils démontrer en pratique le lien entre la taxe foncière et les biens et services publics ? Les options disponibles se présentent sous la forme d'un gradient de liens allant de très implicites à très explicites.

- *Financement général pour le gouvernement* : d'un côté, les gouvernements expliquent que les recettes fiscales sont destinées au financement des activités gouvernementales, mais ne fournissent pas d'informations plus détaillées. Cela peut être suffisant lorsque les contribuables font déjà confiance au gouvernement. Cependant, lorsqu'il y a peu de confiance dans les secteurs gouvernementaux concernés - **—** comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Afrique - il est peu probable que ces connexions implicites suscitent suffisamment de soutien au dispositif visant à étendre les charges fiscales. Cela pourrait néanmoins être un point utile et nécessaire dans les pays où la taxe foncière

est fortement centralisée, et où une telle transparence n’existait pas auparavant.⁴

- *Transparence des dépenses publiques mais sans lien explicite* : la publication par le gouvernement des informations sur les recettes et les dépenses publiques reste une façon courante de lier les dépenses et la fiscalité – mais sans toutefois établir un lien explicite entre les sources identifiées des recettes et les dépenses spécifiques. De tels efforts sont, cependant, souvent limités par leur aspect général et complexe, qui fait que les contribuables ont du mal à comprendre comment les nouveaux financements des impôts spécifiques ont contribué à l’amélioration du système social.
- *Des liens explicites, mais sans aucune condition légale* : dans certaines cas, les gouvernements ont été plus explicites en proposant que des recettes fiscales spécifiques financent des nouveaux services identifiés **telle** que l’introduction d’une nouvelle ligne de bus ou un nouvel accès à l’assainissement, ou encore l’amélioration des infrastructures du marché. Bien que ces liens ne soient pas incorporés dans la loi, ils pourront amener les contribuables à associer ces nouvelles recettes fiscales à des améliorations sociales spécifiques. .
- *Affectation des recettes* : enfin, la relation recettes/dépenses la plus évidente apparaît lorsque les gouvernements pré-affectent clairement les nouvelles recettes issues de la taxe foncière - autrement dit, une partie ou la totalité des revenus de la taxe foncière

est officiellement et légalement allouée à des buts précis, que ce soit indéfiniment ou temporairement. A titre d’exemple, une partie des recettes de taxes fiscales pourrait être légalement dédiée à l’entretien des routes, à la sécurité locale, à des salaires spécifiques ou à des toilettes publiques.

Tant que les gouvernements progressent le long de ce gradient, ils sont de plus en plus susceptibles de convaincre les contribuables de la bonne utilisation de la nouvelle recette fiscale et d’ainsi parvenir à développer un climat de confiance. Cependant, plus les liens recettes/dépenses sont explicites, la flexibilité budgétaire se trouve réduite. La réponse appropriée dépendra donc des circonstances particulières de chaque pays. Fondamentalement, là où les taxes foncières sont administrées par les collectivités locales, la réussite de ces stratégies **pourraient** dépendre des lois nationales plus globales – plus le gouvernement local est autonome dans l’utilisation des recettes, plus il est facile d’établir des liens forts et crédibles entre les recettes et les dépenses publiques.

Des perspectives

Il existe des raisons probantes pour que les autorités locales renforcent les liens entre les recettes des taxes foncières et les dépenses publiques. De récents sondages de grande envergure, notamment en Sierra Leone et en République Démocratique du Congo, indiquent que les contribuables sont peu convaincus de la bonne utilisation par les gouvernements des recettes des impôts locaux – des preuves

⁴ Goodfellow, T. (2017) *Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation*, ICTD Summary Brief 12, Brighton: IDS.

qualitatives suggèrent que cela est également vrai ailleurs. En retour, cela a affaibli le soutien politique à une fiscalité foncière renforcée. Cependant, des expériences de réformes récentes, notamment en Sierra Leone, au Malawi, au Nigeria, révèlent que l'établissement, par l'administration, de liens clairs entre les impôts et les dépenses des collectivités engendre une amélioration des prestations de services, un renforcement de la crédibilité du gouvernement et génère un soutien populaire de la réforme. Il est plus facile à développer de tels liens dans les contextes où les collectivités locales ont un contrôle considérable ou complet sur la collecte de l'impôt foncier, car elles peuvent ainsi décider du montant collecté, de qui doit payer et de comment elles seront dépensées.⁵ C'est un avantage potentiellement important de la décentralisation de la gestion de la taxe foncière. Cependant, même dans les cas où le gouvernement central joue un plus grand rôle dans le recouvrement de la taxe foncière, il est toujours possible de renforcer les liens entre les recettes de la taxe foncière et les dépenses sur biens et services publics, particulièrement quand les collectivités locales gardent le contrôle de l'établissement des taux à appliquer et/ou de comment les recettes, au moins en partie, sont dépensées.

Afin de déterminer les choix politiques spécifiques, les gouvernements pourraient être guidés par les questions suivantes pour ce qui concerne les types de connexions à établir entre les revenus et les biens et services :

1. *Quels problèmes le gouvernement cherche – t-il à résoudre en établissant des relations*

« Cependant, des expériences de réformes récentes, notamment en Sierra Leone, au Malawi, au Nigeria, révèlent que l'établissement, par l'administration, de liens clairs entre les impôts et les dépenses des collectivités engendre une amélioration des prestations de services, un renforcement de la crédibilité du gouvernement et génère un soutien populaire de la réforme. »

renforcées entre la taxe et les dépenses ?

Le but est-il d'améliorer des services spécifiques ? De s'assurer de certains soutiens politiques aux réformes ciblées ? Ou une combinaison des deux ? Comment cela peut-il déterminer la nature des liens taxes/dépenses et leurs modes d'application ?

2. *Dans quelles circonstances le gouvernement rencontre –t-il des difficultés à convertir les recettes fiscales en services effectifs, et comment des liens recettes/ dépenses forts peuvent-ils être utiles à résoudre ces difficultés ?* Si le gouvernement rencontre,

⁵ Ibid.

par exemple, des problèmes à obtenir des financements appropriés pour certaines dépenses clés, des pré-affectations réglementées pourraient être un moyen de garantir les fonds nécessaires. Si ce sont les services qui ont été mal distribués, il est peut-être plus utile de rendre public les liens recettes/services – en légiférant ou non – afin de promouvoir **des** meilleures performances à travers une mobilisation de la pression publique. En cas de problèmes majeurs de surveillance, les gouvernements pourraient mettre en place des allocations réglementées et créer des mécanismes de contrôle plus appropriés.

3. *Quels sont les principaux obstacles politiques à la réforme, et comment les liens “taxe/dépenses” peuvent-ils aider à les surmonter ?* De tels liens pourraient favoriser l’émergence des “champions de réforme” au sein du gouvernement ou de l’administration fiscale. Cela pourrait aussi encourager les efforts de mobilisation d’un soutien populaire généralisé, ou la capacité de favoriser des partenariats avec des associations communautaires, des associations professionnelles, des organisations religieuses, des autorités traditionnelles ou d’autres alliés potentiels.
4. *Dans quelle mesure est-il nécessaire d’établir des liens plus explicites entre la taxe foncière et les dépenses afin de construire un climat de confiance ? Ou, est-ce que des liens plus implicites sont-ils suffisants, tout en*

.....

“ Lorsque le climat de confiance est extrêmement restreint, il est peut-être plus important d’établir des liens forts et règlementés entre les recettes et les dépenses, et d’introduire de manière très progressive les nouveaux impôts, afin d’avoir le temps nécessaire pour expliquer clairement aux usagers les liens avec les services qui leur sont délivrés. ”

.....

conservant une certaine flexibilité ? Et quel est le bon rythme à adopter lors de l’introduction d’une collecte de taxes élargie ? Lorsque le climat de confiance est extrêmement restreint, il est peut-être plus important d’établir des liens forts et règlementés entre les recettes et les dépenses, et d’introduire de manière très progressive les nouveaux impôts, afin d’avoir le temps nécessaire pour expliquer clairement aux usagers les liens avec les services qui leur sont délivrés.

Lectures recommandées

Jibao, S. and Prichard, W. (2015) *The Political Economy of Property Tax in Africa: Explaining Reform Outcomes in Sierra Leone*, *African Affairs* 114(456): 404-431

Jibao, S. and Prichard, W. (2016) *Rebuilding Local Government Finances After Conflict: Lessons from a Reform Program in Post-Conflict Sierra Leone*, *Journal of Development Studies* 52(12): 1759-1775

de Gramont, D. (2015) *Governing Lagos: unlocking the politics of reform*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, <http://carnegieendowment.org/les/governing_lagos.pdf>

Fjeldstad, O-H., Ali, M. and Goodfellow, T. (2017) *Taxing the urban boom: property taxation in Africa*, CMI Insight number 1, CMI, Norway, <https://www.cmi.no/publications/file/6190-taxing-the-urban-boom-property-taxation-in-africa.pdf>

Credits

Cet article du Centre International pour la Fiscalité et le Développement a été écrit par **Wilson Prichard**. Wilson Prichard est **Maitre** de Conférences conjointement assigné au Département des Sciences Politiques et à l'Ecole Munk des Affaires Internationales. Il est également chercheur universitaire à l'Institut des Etudes de Développement à l'Université du Sussex et, est directeur de recherche du Centre International pour la Taxe et le Développement. Paul Fish est géomètre agréé, spécialisé dans le domaine de l'évaluation de la propriété foncière depuis plus de 35 ans. Il a été à la tête de Canadian Practice de Altus Group. Il a fondé une organisation non- gouvernementale, Revenue Development Foundation, à travers laquelle il a conçu et mis en œuvre la réforme de l'impôt foncier dans plusieurs administrations infranationales en Sierra Leone et au Malawi. Il a été aussi consultant dans d'autres efforts de réforme au Ghana et en Ethiopie.

Le CITD (Centre International pour la Taxe et le Développement) est financé par l'aide soutenue par le gouvernement britannique, et par une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates; cependant notez que les opinions exprimées ne reflètent pas forcément les politiques officielles du gouvernement britannique ni celles de la Fondation Gates. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu de la série. En retour, le CITD demande une reconnaissance due et que les citations soient mises en référence comme ci-dessus.

Première publication par l'Institut d'Etudes de Développement (IDS) en septembre 2017.

© Institute of Development Studies, 2017



International Centre for Tax and Development
at the Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE, UK

T +44 (0)1273 606261 F +44 (0)1273 621202 E info@ictd.ac W www.ictd.ac