

Taxation, droits de propriété et le contrat social au Lagos

Tom Goodfellow et Olly Owen

Etat des Lieux

Les réformes de taxation majeures ayant eu lieu ces dix dernières années sont considérées comme des catalyseurs de la transformation de Lagos d'une ville vue comme en 'crise' permanente à un modèle de développement d'une mégalopole. L'accent a été mis sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Moins d'attention a été consacrée à une autre innovation – la taxe foncière et la taxe sur la propriété foncière (TPF). Pourtant l'historique de la taxe foncière à Lagos depuis le début des années 2000 est importante non seulement du point de vue des énormes augmentations de la collecte mais également à cause de la façon dont il a aidé à solidifier 'le contrat fiscal' entre l'état et la société.

Dans cette publication, nous soutenons que la TPF a été utilisée avec succès par le gouvernement pour élargir l'assiette de l'impôt en étendant le réseau fiscal sur des impôts différents, plus lucratifs. En particulier, elle a aidé à soutenir les augmentations de l'IRPP, tout en étant en même temps instrumentalisée par le bas comme une forme de droit de propriété naissant en absence de titre officiel. La TPF doit ainsi être considérée non seulement en lien avec son rôle dans l'histoire du succès reconnu de la taxation à Lagos, mais par rapport à sa fonction comme un des moyens par lesquels les gens cherchent à approfondir, ancrer et solidifier graduellement leurs droits de parvenir à un contexte de grande sécurité foncière.

Assurer le succès de la taxe sur la propriété foncière (TPF)

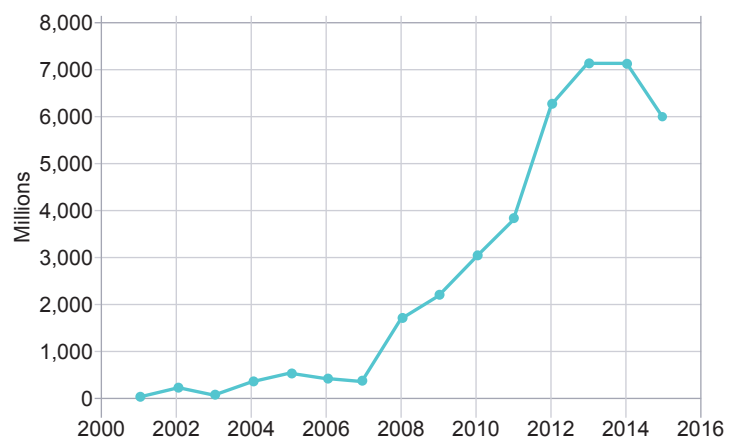
Avant l'introduction de la TPF, la taxe foncière à Lagos était fragmentée en trois paiements séparés. Ceux-ci ont été rassemblés en un seul paiement par la Loi sur la taxe foncière et la taxe sur la propriété foncière de 2001.

On a confié à un entrepreneur privé la mise en place de la TPF, le contrôle sur l'ensemble du processus de génération de revenu, du recensement des propriétés à la facturation et la collecte. Lagos a donné une large priorité à la TPF à partir de 2007 sous la direction de Babatunde Fashola et a accordé à l'entreprise une subvention en vue de faire l'inventaire des propriétés, ce qui a mené à une augmentation du nombre de propriétés recensées de 45,000 en 2007 à 750,000 en 2010.

Globalement, presque 40 Mds de Nairas ont été générés par la TPF pendant les 8 ans couvrant 2007 à 2014. Cependant, l'état utilise cet impôt pour lever des revenus plus substantiels : liée aux propriétés, la TPF est utilisée comme un outil pour identifier les individus ayant un patrimoine net important, afin de les ajouter à l'assiette fiscale pour l'IRPP.

Figure 1 montre la collecte de la TPF au cours de la période 2001–2015 entière.

Figure 1 LUC revenue génération



Source: Ministère des Finances, Etat de Lagos

Bien que considéré globalement comme un succès, la mise en place de la TPF ne s'est pas faite facilement. Le gouvernement d'état a répondu avec souplesse aux difficultés, par exemple en réduisant radicalement des taux fiscaux pour les propriétés commerciales, en réponse à la pression du secteur privé, ce qui a eu pour effet d'élargir l'assiette fiscale avec plus de propriétés. Cependant, il y a eu simultanément un élargissement du réseau fiscal venant de la base : dans des communautés à faible revenu de bord de mer, par exemple, nous avons trouvé un lien clair entre le paiement de la TPF et les efforts des communautés pour se protéger de l'expulsion. Pour les moins chanceux, le paiement de la TPF a été perçu comme une façon d'exercer un peu de pression morale sur l'état pour tenir ses promesses d'un avenir plus sécurisé et avec plus de services.

Le lien entre taxe foncière et droits de propriété à Lagos

La taxation est déterminée sur la base d'un propriétaire clair, sans équivoque de la propriété en question. Au cours de nos recherches sur le succès de l'impôt foncier à Lagos, nous avons trouvé une réalité assez différente : à cause de cadres légaux sur les droits fonciers et la jouissance des propriétés inadéquats et ambigus, l'impôt foncier lui-même peut en venir à former un des éléments dans l'établissement d'un droit de propriété.

Cependant, pour comprendre complètement comment la taxation et les processus qui y sont liés influencent l'idée que se font les gens de la propriété et de leurs droits sur cette dernière, nous devons voir la TPF dans le cadre d'un réseau plus large de paiements formels et informels sur la propriété. Parmi ceux-ci, on compte les impôts payés à des groupes qui revendiquent l'autorité traditionnelle de longue date avec des droits héréditaires à la terre (localement nommé 'omo onile'). De façon récurrente, ces groupes exigent d'un potentiel constructeur de maisons, un versement à chaque étape du processus de construction. Ces pratiques sont tellement institutionnalisées que, dans de nombreuses parties de la ville, elles ont plus d'impact sur la viabilité et les comportements des projets fonciers que les impôts eux-mêmes. Ils augmentent aussi l'insécurité sur la jouissance des propriétés à travers la ville – ce que certains résidents espèrent améliorer via le paiement de la TPF.

L'impôt foncier sur les propriétés non-bâties et l'insécurité sur la jouissance foncière

Bien que le paiement de la TPF n'ait aucun lien formel avec la jouissance foncière, nous avons constaté que les membres de groupes vulnérables s'accrochent à la documentation qu'ils reçoivent suite au paiement de la TPF – y compris les lettres que Lagos State envoie aux 'bons citoyens' qui payent à l'heure – comme des preuves de sécurité de jouissance foncière.

' Il n'y a rien de tel que le sentiment de sécurité de jouissance foncière tel qu'on le rencontre à Lagos. À n'importe quel foutu moment, vous pouvez être expulsé. Mais si vous êtes dans une communauté, c'est comme une grande famille. Ceci vous donne la sécurité sociale mais pas la sécurité foncière – celle-ci doit venir du gouvernement '

– Résident de bord de mer, le 14 février 2017

La grande majorité de la population manque de moyens pour acquérir le Certificat formel d'Occupation (la référence absolue en termes de sécurité de jouissance foncière fournie par le gouvernement). Cependant, se focaliser sur les citoyens plus pauvres et plus marginalisés, nous ferait négliger un point plus essentiel de l'insécurité foncière à Lagos. Comme nous le soutenons dans la publication, c'est quelque chose que pratiquement tout le monde dans la ville a en commun, bien qu'à des degrés variables.

Notre analyse de Lagos contribue à la littérature sur la formalisation des droits de propriété en suggérant que la taxation joue souvent un rôle sous-estimé dans le processus de construction et du maintien de tels droits dans les situations de cadres légaux mouvants et de systèmes normatifs en compétition. Les droits de propriété à Lagos ne représentent pas un système 'numérique' fait de zéros et de uns, de nantis et de démunis, mais un système 'analogue' de niveaux et de gradients, ouvert à l'action novatrice, y compris à l'aide des paiements fiscaux.

Lectures supplémentaires

Goodfellow, Tom and Owen, Olly (2018), *Taxation, droits de propriété et le contrat social au Lagos*, Document de travail 73 du CITD, Brighton: IDS, janvier

Remerciements

Ce document du CITD a été rédigé par **Tom Goodfellow** and **Olly Owen**. **Tom Goodfellow** est Maître de Conférences au Département d'Études urbaines et de planification de l'Université de Sheffield, et membre du Sheffield Institute for International Développement. Ses recherches portent sur l'économie politique du développement urbain en Afrique avec un accent particulier sur les politiques de la gouvernance en matière d'urbanisme, de taxe foncière, d'infrastructure urbaine et d'habitat et d'économie informelle. **Olly Owen** est chercheur au Département du développement international d'Oxford. Anthropologue et économiste politique, il est financé par le Conseil de recherches économiques et sociales pour une étude de trois ans sur la réforme fiscale et le contrat social au Nigeria.

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.



Le CITD est basé à l'Institut des études de développement, Brighton BN1 9RE UK.

© CITD 2018