

LES AVANTAGES DE L'IMPOT FONCIER POUR L'AFRIQUE



Africa Research Institute

COUNTERPOINTS



COUNTERPOINTS

La série *Counterpoints* présente une analyse critique des réflexions menées en Afrique et sur l'Afrique. Ses domaines d'intérêt sont vastes et vont des politiques relatives au développement international aux idées reçues qui circulent sur ce continent.

Cette série s'intéresse aux problématiques globales sans se préoccuper de la pensée unique ou des opinions dominantes. Les arguments présentés sont tournés vers l'avenir, sans pour autant être spéculatifs : ils sont ancrés dans le présent tout en s'intéressant aux perspectives futures.

Avec la publication de cette série, l'*Africa Research Institute* espère donner lieu à des idées, discussions et débats fructueux. Les opinions données dans *Counterpoints* sont celles des auteurs, et ne sont pas forcément partagées par l'*Africa Research Institute*.

REMERCIEMENTS

Rédaction de Nick Branson.

Conception de la couverture et mise en page de Niki Wolfe.

Traduction de Terry J. Bradford. Relecture de Louis Chotteau.

L'*Africa Research Institute* souhaite aussi remercier Richard Smith, président du conseil d'administration, pour son aide généreuse.

Publié par l'*Africa Research Institute*, janvier 2015.



Africa Research Institute
Comprendre l'Afrique aujourd'hui

Sur le plan du développement, on néglige souvent les effets bénéfiques de l'imposition même pour des sommes modiques. Pour financer leurs budgets, les gouvernements en Afrique s'appuient depuis longtemps sur des revenus tirés des ressources naturelles ou bien sur des aides extérieures. Depuis la crise financière mondiale de 2008, on parle plus de la contribution potentielle que pourrait fournir une amélioration dans la mobilisation des ressources intérieures. Néanmoins, les donateurs internationaux oublient souvent le rôle primordial de la négociation des impôts dans la construction d'états efficaces, responsables, et réactifs, partout dans le monde développé. L'imposition n'est jamais chose appréciée par les contribuables : mais, dans le long terme, ce n'est qu'en payant les impôts que les citoyens auront un gouvernement consensuel et représentatif.

Dans les pays d'Afrique, où l'influence du gouvernement national est souvent limitée en dehors de la capitale, le renforcement de la production et de la perception des recettes entraînerait une amélioration dans l'édification de l'état ; il assurerait, en outre, la réalisation des avantages potentiels des politiques de décentralisation. Si les gouvernements investissaient dans la création d'une dépendance réciproque avec les contribuables, et dans un perfectionnement des capacités administratives de l'état, il s'ensuivrait de nombreuses améliorations dans l'élaboration des politiques, ainsi que dans la prestation de services locaux.

Compte tenu des liens entre la perception locale des impôts et la mise en place d'infrastructures et services municipaux, on a loué la fiscalité foncière comme étant la source idéale de recettes pour les gouvernements municipaux. Cependant, l'on a négligé de tels revenus en préférant les taxes à la consommation, lesquelles se voient moins facilement – en tant que pourcentage prélevé sur les transactions – que le paiement annuel de l'impôt foncier. Il suffirait que les autorités locales effectuent une simplification dans les taux fixés pour la contribution, qu'elles sensibilisent les contribuables aux effets bénéfiques de la conformité fiscale, et qu'elles s'affrontent à la résistance politique de la part de riches propriétaires. Dans ce cas, l'impôt sur les terrains et sur les bâtiments pourra appuyer le développement économique et politique sur le plan local.

Par Nara Monkam et Mick Moore

L'impôt et l'édification de l'état

L'imposition joue un rôle primordial dans l'édification de l'état. Surtout, l'impôt facilite l'établissement d'un contrat social entre les citoyens et l'état, grâce aux processus de négociation permettant la communication entre les contribuables et le gouvernement qui perçoit les recettes. La réalité de l'imposition entraîne un engagement de la part des citoyens : elle les encourage à collaborer avec le gouvernement pour s'assurer que leur argent est employé de manière judicieuse. C'est l'activisme citoyen qui établit les normes de la responsabilité et de la transparence qui favorisent la création ou le renforcement des assemblées représentatives. De telles institutions, qu'elles soient des corps législatifs officiels ou des tribunes non officielles de la société civile, donnent aux gouvernements la possibilité d'un échange avec les contribuables : ils gagnent l'observation de ces derniers en leur offrant une voix dans la détermination de la politique fiscale. Par ailleurs, elles constituent une tribune pour la discussion des priorités en matière de dépenses publiques, de sorte que les bénéfices des recettes soient partagés par les citoyens et l'état.



L'imposition joue un rôle primordial dans l'édification de l'état



Pour réussir à gérer un régime fiscal, il faut que les gouvernements développent des réseaux administratifs efficaces. Le processus de la réforme institutionnelle peut générer de nombreuses retombées positives. Les réformes administratives nourrissent des attentes en matière de méritocratie et de professionnalisme qui peuvent s'étendre à l'ensemble de la fonction publique : ainsi, il y a une amélioration dans l'efficacité. Les informations exigées dans le cadre de la fiscalité accentuent notamment les pressions sur d'autres agences – par exemple, les responsables du bureau du cadastre – pour qu'elles perfectionnent leurs propres services. La perception des impôts a pour effet de renforcer la présence du gouvernement et d'augmenter sa portée dans l'ensemble de son territoire, ce qui empêche les concurrents éventuels – par exemple, les insurgés – de créer des relations de dépendance mutuelle avec les populations locales. Enfin, la perception des recettes génère, elle aussi, des données, des informations utiles dans la planification économique de la nation.

La relative prévisibilité des revenus tirés de la fiscalité intérieure représente un atout, surtout au regard des revenus variables dérivant des aides et de l'exportation de ressources naturelles. Dans la volonté de maximiser la prévisibilité des revenus, l'état s'en trouve donc incité à investir dans la prospérité de ses citoyens, au lieu de se concentrer sur les marchés internationaux ou sur les revenus non gagnés émanant des donateurs.

Certains gouvernements d'Afrique, ayant compris les avantages potentiels de l'imposition, ont créé des autorités semi-autonomes de perception d'impôts (*'Semi-Autonomous Revenue Authority' – SARA*), dans le but de professionnaliser la perception fiscale. La quasi-totalité de ces autorités ont mis en place un régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), touchant et les biens et les services. Cependant, il n'est pas rare que le secteur formel, cible principale de ces réformes, représente moins de la moitié de l'ensemble de l'économie. Dans une société où la majorité de la population n'est touchée par l'imposition que de manière indirecte, les citoyens ne se sentiront pas impliqués dans la politique.

Par contraste, l'instauration d'un impôt foncier – sur terrains et bâtiments – aurait pour effet de stimuler les processus précités de l'édification de l'état ; elle établirait, d'ailleurs, une relation entre le gouvernement et ceux qui travaillent dans le secteur informel. Les recettes de l'impôt foncier fourniraient des finances aux autorités locales – un niveau gouvernemental négligé et qui manque de ressources dans toute l'Afrique subsaharienne – permettant aux municipalités d'améliorer la prestation des services locaux et d'investir dans les infrastructures : ainsi, les conditions de vie sont améliorées et la croissance économique est stimulée.

Le pour et le contre de l'impôt foncier

L'impôt foncier, c'est un prélèvement annuel sur les biens immobiliers, tels les terrains et les bâtiments, dont le propriétaire paie ses contributions, en général, à l'état. Cette forme d'imposition s'associe étroitement au financement du gouvernement municipal en raison des liens immédiats entre la valeur de la propriété et les services financés au niveau local. A titre d'exemples, ces services

seraient l'approvisionnement en eau, la construction d'égouts, la collecte de déchets, la police, et l'entretien de jardins publics, des écoles, des routes.

Il est généralement admis que l'imposition foncière est hautement progressive et équitable, car c'est la richesse qui détermine la somme due : il ne s'agit pas d'un pourcentage général prélevé sur les transactions. Vu que les terrains et les bâtiments sont – justement – des biens 'immobiliers', les propriétaires-contribuables ne peuvent pas éviter le prélèvement en se déplaçant – à moins de vendre leurs biens. Dotées d'un régime d'impôt foncier bien organisé, les autorités locales sont en mesure de compter sur une source de revenus prévisible, autonome, et – potentiellement – lucrative.

« **L'imposition foncière est hautement progressive et équitable, car c'est la richesse qui détermine la somme due au lieu d'un pourcentage général prélevé sur les transactions** »

Néanmoins, contrairement aux taxes de consommation comme la TVA, dont les contributions sont payées par un nombre réduit d'entrepreneurs, un impôt foncier annuel est hautement visible aux contribuables ordinaires. Les propriétaires ont une conscience aiguë de l'impôt en question, ce qui donne la possibilité d'améliorer la responsabilisation des gouvernements municipaux. Cela est très positif, d'un point de vue économique (restrictions budgétaires, transparence) et d'un point de vue politique (développement de la démocratie). Cela ne signifie pas pour autant que c'est chose appréciée par les contribuables : sa nature inévitable, intransigeante a eu pour résultat une absence globale d'élaboration. On a estimé que les prélèvements sur les terrains et les bâtiments représentent 0,5% du PIB de l'Afrique subsaharienne.¹ Ce manque de volonté de taxer la propriété a privé les gouvernements municipaux des capitaux nécessaires à l'amélioration des services locaux et des infrastructures, sapant ainsi le développement économique et social.

En Afrique, comme ailleurs dans le monde, les gouvernements nationaux citent le manque d'effectifs et les contraintes techniques

pour justifier la responsabilité limitée ou inexistante à l'égard de l'impôt foncier. L'argument que prônent toujours bon nombre de gouvernements, c'est que permettre aux autorités infranationales de dépendre des impôts fonciers perçus à l'échelle locale entraînera des iniquités entre les localités riches et les localités pauvres. Des critiques généralisées de la compétence du personnel au niveau des gouvernements municipaux, ainsi que les risques de disparité sont les raisons apparentes que donnent les gouvernements centraux, à travers l'Afrique, pour maintenir la dépendance des autorités locales aux transferts du Trésor public. Cependant, ces réticences pourraient tout autant découler d'une peur de conférer du pouvoir à des politiciens de l'opposition et à leurs fiefs.

Cette hésitation a pour effet de sous-évaluer les bénéfices potentiels de la concurrence entre les municipalités sur le plan d'une amélioration dans la responsabilité et la réactivité des gouvernements ; elle fait fi, d'ailleurs, des cas où les réformes dans l'impôt foncier ont bien réussi. Sans le transfert de la responsabilité de la perception des recettes, et sans la dévolution parallèle d'autres responsabilités et pouvoirs à l'égard des dépenses, les citoyens ne ressentiront pas les bienfaits éventuels de la décentralisation. Le cas de Lagos représente, à cet égard, un exemple typique. Les gens sont attirés à la capitale commerciale du Nigéria en raison de son administration fiscale relativement favorable et son engagement à la prestation des services. La concurrence politique, liée à l'ambition de transformer Lagos en une 'mégalopole' moderne, ont débouché sur la réussite de réformes dans les impôts fonciers. Ces deux facteurs ont aussi favorisé le développement d'une administration relativement efficace dans l'Etat de Lagos. Vu l'importance de Lagos dans l'économie nationale, cette transformation se révèle bénéfique aussi pour le pays entier.

**Les gens sont attirés à la capitale commerciale
du Nigéria en raison de son administration
fiscale relativement favorable et son
engagement à la prestation des services**



Un méli-mélo de taxes à la sauce foncière

Il existe toute une pléthore de modèles d'imposition foncière dans le continent africain : c'est le legs de systèmes fiscaux différents de l'ère coloniale et de réformes sélectives depuis l'accession à l'indépendance. Les gouvernements ont la possibilité de taxer les terrains ou les bâtiments, ou bien un mélange des deux. Par exemple, le Kenya taxe les terrains depuis plus d'un siècle, alors que la Tanzanie – où les terres appartiennent à l'état – ne taxe que les bâtiments. Ailleurs, en Ouganda, les terrains et les bâtiments sont imposés ensemble, alors qu'au Malawi, au Botswana, et en Zambie, on taxe séparément les améliorations structurelles apportées aux terrains.

Les taux d'imposition sont calculés en fonction de la superficie du terrain, sa valeur en capital, ou bien sa valeur locative. Théoriquement parlant, les économistes affirment qu'il est préférable de faire ces calculs à partir des valeurs (en capital, locative) parce qu'elles sont, justement, *ad valorem*. Cependant, ces valeurs-ci dépendent toutes les deux d'un marché immobilier qui soit développé et performant. Cela nécessite l'existence de relevés d'opérations et de registres fonciers clairs et complets. Qui plus est, ces modèles *ad valorem* exigent la collaboration d'un grand nombre d'experts agréés capables d'évaluer la valeur des terrains et/ou des bâtiments à intervalles fixes. En l'absence de réévaluations périodiques, le prélèvement perd de sa crédibilité, et les revenus des impôts se voient rapidement érodés par l'inflation et par les hausses des valeurs foncières. Compte tenu des barrières bureaucratiques à l'obtention d'un titre foncier, les marchés immobiliers de nature formelle restent, pour la plupart, à l'état embryonnaire. Donc, l'application pratique du modèle *ad valorem* s'en trouve limitée.

Comme solution provisoire, beaucoup de pays ont adopté un système d'évaluation sur la base de la superficie. En Ethiopie, au Mozambique, aux Comores, et dans plusieurs états du Nigéria, les gouvernements municipaux imposent une taxe forfaitaire sur les bâtiments en fonction de leur taille, leur localisation : dans une certaine mesure, on a simplifié le système pour qu'il soit

transparent et facile à administrer. De la même façon, au Burkina Faso, le gouvernement national applique une taxe d'habitation forfaitaire, dont le taux se détermine à partir des caractéristiques de l'habitat et de l'offre des biens publics locaux. Cette taxe d'habitation a pris pour modèles la taxe urbaine du Maroc et une taxe locative perçue autrefois en Tunisie. Dans un premier temps, au vu de ses capacités administratives limitées au lendemain du génocide de 1994, le Rwanda a adopté un modèle similaire fondé sur la superficie ; de nos jours, on y a instauré un système d'autocotisation. Cette évolution réduit encore plus le fardeau administratif ; mais les risques de paiements en moins s'en trouvent accentués.

A la suite de la guerre civile en Sierra Leone, les conseils municipaux de Freetown, Bo, Makeni, et Kenema se sont écartés du modèle *ad valorem* consacré par la législation nationale et ont adopté, eux aussi, un modèle simplifié et fondé sur la superficie. Selon ce modèle, on a calculé la valeur des propriétés en fonction des dimensions de la structure, du type de construction, de leur localisation, de leur accessibilité. Cette approche équitable a eu pour effet de garantir la légitimité d'un échelon nouvellement ré-établi du gouvernement, tout en permettant aux quatre autorités locales d'augmenter leurs revenus des impôts fonciers de 300-500% entre 2007 et 2010.

Quel que soit le modèle d'évaluation employé, il faut que les gouvernements entreprennent un recensement cadastral pour identifier tous les terrains et/ou les bâtiments d'un territoire donné, et qu'ils obtiennent un ratio de couverture aussi élevé que possible. Cependant, dans la pratique, ce sont là des projets qui risquent de se révéler coûteux et chronophages. Il faut se servir des informations cadastrales pour créer un rôle d'impôt où sont consignées une description de la propriété, sa localisation, et la somme due. Enfin, il faut que les gouvernements émettent les factures d'impôt, qu'ils perçoivent les taxes, qu'ils s'occupent des arriérés de paiements. A la lumière des points sensibles de l'imposition foncière, il faudrait mettre en place un processus d'appels – que ces appels s'adressent directement aux autorités fiscales ou qu'ils se fassent dans le cadre de l'appareil judiciaire.

Le gouvernement à niveaux multiples

Les pays de l’Afrique anglophone sont héritiers d’un régime d’impôt foncier où les gouvernements municipaux étaient chargés de l’administration d’un impôt sur les terrains et/ou les bâtiments. De nos jours, ces autorités locales continuent à appliquer ce système. En revanche, dans l’Afrique francophone, l’imposition foncière est trop souvent négligée : les gouvernements municipaux sont dépendants de transferts émis par le centre. Depuis l’accession à l’indépendance, les gouvernements nationaux francophones ont conservé la responsabilité de l’évaluation et de la perception des impôts. Cela dit, on voit apparaître des exemples du système de partage de recettes fiscales au Cameroun, en Guinée, et au Tchad. Cela représente un développement positif, car les gouvernements centraux préfèrent normalement concentrer leurs ressources limitées sur les réformes qui visent une contribution accrue au Trésor public, au lieu d’investir dans le but d’améliorer la production même des revenus.

Au Nigéria, les 36 états sont eux-mêmes responsables de la législation fiscale en matière de l’impôt foncier. Selon l’état, on utilise le système basé sur la valeur en capital, celui fondé sur la valeur locative, ou bien celui qui calcule l’impôt en fonction de la superficie du terrain. Au Ghana, en Sierra Leone, au Libéria, et en Gambie, la législation a consacré un régime d’impôt foncier *ad valorem* qui attribue des valeurs discrètes à chaque propriété imposable. Cependant, dans ces cas-là, la mise en œuvre de ce système a rencontré des difficultés à cause d’un manque de données concernant le marché immobilier, ainsi que d’une pénurie d’experts capables de faire les évaluations. Parmi ces quatre pays, seul le Ghana est doté de centres pour former de tels experts. La Sierra Leone et le Libéria, pris ensemble, comptent moins de 50 experts évaluateurs pour une population totale de 10 millions d’habitants.

En Afrique orientale et en Afrique australe, c’est aussi le modèle *ad valorem* que l’on préfère. Il a donné de bons résultats en Afrique du Sud et en Namibie, où les marchés immobiliers sont fortement plus développés, où les gouvernements municipaux disposent des ressources et des compétences suffisantes. En Afrique du Sud,

les gouvernements provinciaux offrent aux autorités locales un appui administratif complémentaire et une formation pour faciliter l'évaluation des biens, l'émission des factures, et la perception des impôts. Pour les huit conseils métropolitains du pays, l'impôt foncier constitue approximativement un quart du budget annuel. La combinaison de l'impôt foncier et des revenus provenant des frais d'utilisateurs – de services tels l'électricité, l'eau, l'assainissement – a permis aux grandes villes de l'Afrique du Sud une autonomie relative par rapport au gouvernement central. Par contre, dans les zones rurales de l'Afrique du Sud et de la Namibie, tel n'est pas le cas, car on n'y perçoit pas l'impôt foncier.

Un fossé rural-urbain et la 'délégation des activités fiscales'

Malgré le phénomène de l'urbanisation, l'on estime que 60% de la population africaine habitent toujours les zones rurales. Dans de nombreuses zones habitées, la prestation de services et les infrastructures de base restent largement absentes, alors qu'une combinaison de taxes régressives et de méthodes d'imposition quelque peu coercitives adoptées par les gouvernements coloniaux et les chefs traditionnels a porté atteinte à la confiance dans les autorités locales. Nombreux sont les citoyens qui s'enfuient de leur foyer, de manière instinctive, pour éviter les visites des percepteurs d'impôts : ils préfèrent ainsi esquiver tout contact avec l'état. Dans certaines zones rurales, comme certaines zones urbaines informelles, les organisations internationales non gouvernementales (OING) ont contourné les autorités locales en se présentant comme les seuls prestataires de services : le développement d'une interaction constructive entre les citoyens et l'état s'en trouve ainsi sapé, compromis.

Dans certaines zones rurales, comme certaines zones urbaines informelles, les organisations internationales non gouvernementales (OING) ont contourné les autorités locales en se présentant comme les seuls prestataires de services

Au lieu de relever directement ce défi lancé à l'autorité de l'état, les gouvernements du Botswana, du Malawi, et de la Tanzanie ont sous-traité l'évaluation et la perception des impôts au secteur privé.

Cependant, une telle 'délégation des activités fiscales' comporte des risques élevés, puisque les sous-traitants n'ont aucun intérêt direct dans l'élaboration de relations amicales avec le public ou dans l'édification de l'état. Ce qui prime avant tout, dans ce contexte, c'est le désir de maximiser les revenus ; les entreprises privées sont donc plus susceptibles de se servir des méthodes coercitives au lieu des méthodes fiscales axées sur le contrat social. Cela risque d'accroître les tensions entre les citoyens et l'état. Par ailleurs, si les données sur les propriétés évaluées et sur les revenus générés ne sont pas mises à disposition à des fins d'examen, et qu'elles n'y soient pas soumises, la corruption risque d'être endémique.

L'externalisation de la perception fiscale n'est pas une alternative durable et progressive au développement des capacités administratives locales. Elle sape le développement d'administrations efficaces, tout en minant le contrat social entre l'état et les citoyens. Face à un manque de capacités de l'état, une solution plus réalisable, consisterait à externaliser certains éléments de l'évaluation fiscale et de la perception de manière sélective en les confiant à des spécialistes dans le secteur privé. Il s'agit des arpenteurs, des professionnels de l'informatique, des experts-comptables, des vérificateurs... Néanmoins, l'investissement dans les capacités administratives reste essentiel pour que les autorités locales puissent maintenir toute amélioration dans le long terme.

Investir dans la réforme

Pour créer un régime d'imposition foncière qui soit efficace, prévisible, et lucratif, il est essentiel de s'attaquer au déficit administratif au niveau des gouvernements. Comme en témoigne le cas de Sierra Leone, de petites réformes peuvent avoir un impact considérable, en augmentant de manière significative les recettes fiscales et en apportant des capitaux indispensables à l'amélioration des infrastructures et à la prestation de services proposés par les gouvernements municipaux. Ce n'est nullement une tâche impossible. Par exemple, les levés cadastraux sont accélérés par l'emploi des outils des urbanistes et des ingénieurs: les systèmes d'information géographique, les cartes numériques, les photographies aériennes. De même, il est possible d'augmenter

sensiblement le ratio de couverture grâce à la numérisation des titres fonciers et grâce à l'harmonisation des bases de données locales existantes avec le registre foncier national et avec les dossiers des compagnies de services publics. On peut soutenir de telles actions « à gain rapide » en favorisant un partage d'informations parmi les niveaux différents du gouvernement dans le but de garantir que les ventes immobilières entraînent une facturation correcte des nouveaux propriétaires.

Au début des années 2000, à Niamey, la capitale du Niger, on a démontré le potentiel d'une collaboration entre les agences gouvernementales existantes. On y a créé des équipes mixtes d'officiers municipaux, d'arpenteurs, et de représentants des compagnies étatiques de l'eau et de l'électricité pour permettre au gouvernement municipal de faire concorder en temps réel son registre foncier avec les données sur les rues et les adresses. Une fois créées, les bases de données facilitent la tenue d'un registre foncier, l'émission de factures, et la résolution des cas d'appel ; d'ailleurs, elles servent à renforcer l'intégrité du système en supprimant les possibilités des pouvoirs administratifs discrétionnaires et de la recherche de rente. Là où l'on manque des données complètes et à jour sur les rues et les adresses, ou en l'absence d'un service postal qui fonctionne, les contractuels à court terme peuvent intervenir pour fournir la main d'œuvre ainsi qu'une connaissance des lieux, en livrant les factures d'impôt en main propre, et en pourchassant les retards de paiement.

« **Comme en témoigne le cas de Sierra Leone, de petites réformes peuvent avoir un impact considérable, en augmentant de manière significative les recettes fiscales** »

Les gouvernements municipaux doivent examiner soigneusement la meilleure façon de s'assurer une conformité à grande échelle à leur travail. Nombreux sont les contribuables qui sont réfractaires aux taxes, en raison d'un manque d'avantages visibles, surtout dans les zones où les infrastructures sont faibles et où la prestation de services est intermittente ou même inexistante. En principe, il est possible de répondre à la non-conformité aux demandes d'impôt foncier par la

confiscation et la vente de la propriété concernée ; dans la pratique, en fait, l'application de telles sanctions est souvent impossible. Devant l'absence d'améliorations dans le domaine des services publics, les autorités locales ne gagneront l'observation des contribuables qu'en créant un climat de légitimité et de confiance.

En Afrique francophone, le premier pas en vue d'assurer la légitimité consisterait à décentraliser les responsabilités de la génération de revenus et des dépenses aux gouvernements municipaux. La sensibilisation et l'engagement des contribuables par le biais du budget participatif a connu un certain succès à Yaoundé, capitale du Cameroun, ainsi qu'à Madagascar, au Sénégal, et ailleurs. La participation étroite des contribuables dans l'élaboration du budget – sa formulation, législation, mise en œuvre, évaluation – accroît la responsabilité et la réactivité du gouvernement municipal, ce qui s'accompagne d'améliorations dans la prestation des services locaux et dans le contrat social et fiscal.

La volonté politique...

Quand les autorités locales seront plus largement perçues comme légitimes et responsables envers les contribuables, et plus fiables dans l'utilisation des recettes pour leur offrir de précieux services, elles auront plus de facilité à établir des procédures justes dans la perception et dans l'observation, et instaurer un climat de confiance. Les résidents doivent avoir la certitude que leurs voisins paieront leur part d'impôt – quelle que soit leur influence politique, et que les gouvernements municipaux sont déterminés à s'attaquer à quiconque refuse d'accepter leur autorité. Inévitablement, ceux ayant de grands investissements immobiliers résisteront à l'imposition. Cependant, les autorités locales doivent être prêtes à faire face aux intérêts particuliers en poursuivant le non-paiement, en appliquant les décisions de justice, et en fuyant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des passifs d'impôt des riches propriétaires.

Dans le but d'illustrer cet argument, il est utile de comparer les quatre conseils municipaux précités de la Sierra Leone. A Bo, 93% des propriétaires d'entreprise interrogés en 2012 étaient en mesure de

fournir un reçu d'impôt foncier ; 87,5% croyaient que l'on poursuivait avec succès les élites locales en cas d'inobservation. Cependant, à Makeni et à Kenema, à peu près 40% seulement pouvaient produire un reçu, et 30% seulement croyaient aux poursuites fructueuses. Ces trois villes avaient fait preuve de gains rapides, mais à Makeni et à Kenema il y a eu une stagnation des hausses annuelles puisque les élites se sont révélées résistantes à l'impôt, tandis que les autorités municipales de Bo ont progressé davantage grâce à une volonté politique soutenue. On ne dispose pas de statistiques comparables portant sur la capitale, Freetown, mais le conseil municipal de celle-ci a concentré ses efforts sur l'imposition de grandes entreprises et sur l'application d'un impôt de capitation visant chaque résident, au lieu d'élargir l'assiette fiscale (en y incorporant les propriétés des élites locales).²

« **Le degré de volonté locale de cibler les élites constitue un indice décisif, révélateur de la volonté générale d'instituer des réformes** »

Le degré de volonté locale de cibler les élites constitue un indice décisif, révélateur de la volonté générale d'instituer des réformes. Cependant, pour réussir à identifier les facteurs déterminant le degré de volonté politique, il faudrait que les conseillers externes désireux d'appuyer les réformes aient une compréhension approfondie de l'économie politique en place. Il faudrait, par ailleurs, que leur analyse se conjugue à l'évaluation des liens entre les élites économiques et politiques, de ce qui caractérise la concurrence politique locale ; leur analyse doit également établir si les gouvernements nationaux et municipaux sont sous le contrôle de partis en compétition. Toute réforme durable ne peut pas dépendre uniquement de ces facteurs : elle sera construite, obligatoirement, sur un véritable engagement de la part des dirigeants locaux à la réciprocité et à la transparence, en les soulignant comme moyens de fonder un contrat social.

...et la persuasion

La légitimité et la transparence sont les bases sur lesquelles les gouvernements locaux doivent construire afin de dialoguer avec le public, tout en considérant, de manière attentive, la forme de la présentation de l'impôt foncier. Alors que certains gouvernements

en Afrique ont choisi de ‘montrer du doigt’ des individus, des entreprises en vue n’ayant pas payé leurs cotisations, d’autres gouvernements ont adopté une approche opposée. Chaque année, les offices des recettes du Rwanda, de la Tanzanie, et de l’Ouganda organisent une semaine dédiée à la reconnaissance des contribuables, où les bénéficiaires résultant du paiement des impôts sont communiqués aux citoyens. Il serait possible de déployer un modèle similaire à l’échelle locale, pour sensibiliser les citoyens aux avantages qui leur reviendront s’ils paient les impôts fonciers.

On pourrait même aller plus loin, dans la perspective de cette approche, en transformant le nom de l’impôt foncier en ‘taxe bénéfique’ locale. Un tel changement d’image permettrait aux citoyens en Afrique d’accepter l’idée de payer des taxes en contrepartie d’infrastructures et de services fournis par les gouvernements municipaux. Dans les zones urbaines, surtout, il serait possible de reformuler l’impôt foncier comme moyen de générer des revenus réservés exclusivement pour financer des améliorations apportant des bénéfices directs aux propriétaires, à savoir la collecte des déchets, l’éclairage public, les routes, les espaces publics...

C’est ce lien, justement, aux yeux des contribuables, entre l’observation et la prestation de services locaux, que les municipalités africaines – par centaines – appliquant déjà le budget participatif, cherchent à promouvoir. Sans aucun doute, la réussite de cette promotion est l’un des facteurs sous-jacents de la réussite de l’impôt foncier en Sierra Leone post-conflit. A la suite de réformes dans la méthode d’évaluation en Sierra Leone, les autorités locales ont mené de grandes campagnes de sensibilisation et d’éducation du public. Des présentations et des émissions-débats radiophoniques ont servi de plate-forme aux élus, aux agents fiscaux, aux chefs traditionnels et religieux pour expliquer aux contribuables le raisonnement du prélèvement, la façon dont les recettes seraient dépensées, les modes de paiement, et les procédures de recours.

Au fur et à mesure de l’expansion des villes africaines, de l’élargissement de la classe moyenne urbaine, une meilleure

connaissance – ainsi qu’un respect accru – des droits et des obligations dans le domaine de la propriété pourrait donner aux individus les cadres juridique et financier pour accéder aux crédits, en utilisant leurs terrains/bâtiments comme garanties. Cela permettrait alors d’améliorer les systèmes fonciers et les marchés immobiliers dans les zones urbaines, tout en fournissant une incitation supplémentaire pour la conformité fiscale. Les gouvernements municipaux pourraient donc passer d’un impôt calculé en fonction de la superficie du terrain à un impôt à base de valeur. Dans bien des cas, cette éventualité demeure malgré tout une perspective lointaine.

Une recette réformatrice

Le potentiel de l’impôt foncier – dans les contextes de la gouvernance municipale et de l’édification de l’état – est clair. Il faut conjuguer la réforme législative, le savoir-faire technique, et la volonté politique pour s’assurer que la taxe devienne une source de revenus durable pour les autorités locales. Dans de nombreux pays, en Afrique francophone surtout, on a consacré les politiques de la décentralisation dans la législation, mais leurs dispositions n’ont pas encore été adoptées. Pour ce qui est des décideurs politiques, la réforme des finances du gouvernement local devrait constituer une priorité. Mais, dans ce contexte, il leur faudra la détermination de bâtir des alliances et de s’attaquer aux intérêts particuliers, pour mobiliser et protéger des revenus lucratifs issus de l’impôt foncier.

Dans le cadre de l’impôt foncier en Afrique, il y a plusieurs tendances positives qui autorisent un optimisme prudent. Dans bon nombre de pays africains, la prospérité s’accroît et l’on assiste à l’émergence d’une classe moyenne éduquée et politiquement engagée. Selon les spécialistes des sciences sociales, ce sont là des signes révélant qu’il devrait y avoir une hausse des recettes fiscales.

Qui plus est, l’Afrique s’urbanise de plus en plus, ce qui augmente la pression populaire exercée sur les gouvernements municipaux pour qu’ils fassent *quelque chose*. Cela nécessite, à son tour, une réforme du financement du gouvernement municipal et offre des possibilités pour l’introduction d’un régime d’impôt

foncier global et efficace. La diffusion du budget participatif, par exemple, est la preuve que les citoyens réclament des droits, des services, et la responsabilisation des gouvernements locaux avec toujours plus d'insistance. Enfin, la baisse des cours du pétrole et des prix des produits de base, ainsi que la diminution de l'aide extérieure, commencent déjà à exposer la dépendance de plusieurs gouvernements africains aux rentes extérieures, ce qui les inciterait à se concentrer sur les possibilités de générer des revenus intérieurs.

L'avenir des gouvernements municipaux et nationaux de l'Afrique dépendra d'institutions et d'une politique fiscale équitables, qui améliorent la prestation des services locaux, et qui encouragent l'observation en établissant un contrat social entre les contribuables et l'état

Malgré les perspectives de l'introduction de taxes foncières, qui semblent s'améliorer, les progrès dans ce domaine demeurent sporadiques. Dans une grande partie de l'Afrique, l'on peut témoigner d'une stagnation de la décentralisation. Il faut d'urgence lui donner un nouvel élan, pour permettre une réforme du financement des gouvernements municipaux, et pour que le potentiel de l'impôt foncier soit réalisé. Les donateurs internationaux doivent accorder une plus grande attention au rôle de la mobilisation des ressources intérieures dans le fondement d'états réactifs, responsables, et efficaces. Les OING, pareillement, doivent tenir compte des conséquences à long terme d'une politique qui contourne les institutions nationales, qui sape – volontairement ou non – l'autorité de ces gouvernements qui essaient de créer des rapports de dépendance réciproque avec les contribuables. L'avenir des gouvernements municipaux et nationaux de l'Afrique dépendra d'institutions et d'une politique fiscale équitables, qui améliorent la prestation des services locaux, et qui encouragent l'observation en établissant un contrat social entre les contribuables et l'état. Pour atteindre ces objectifs, l'impôt foncier constitue l'un des moyens les plus efficaces.

Notes

¹ Fjeldstad, Odd-Helge and Heggstad, Kari, "Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa", ICTD Working Paper 7, Institute of Development Studies, p.15

² Jibao, Samuel and Prichard, Wilson, "Rebuilding Local Government Finance After Conflict: The Political Economy of Property Tax Reform in Post-Conflict Sierra Leone", ICTD Working Paper 12, Institute of Development Studies, p.22

LES AUTEURS

Dr Nara Monkam est directrice de recherche au Forum sur l'Administration Fiscale Africaine – *African Tax Administration Forum* (ATAF).

Mick Moore est chercheur universitaire à l'*Institute of Development Studies* (IDS) et directeur général de l'*International Centre for Tax and Development* (ICTD).

AFRICA RESEARCH INSTITUTE

L'*Africa Research Institute* est un groupe de réflexion indépendant et non partisan fondé en février 2007 et basé à Westminster, Londres. Sa mission est de mettre en valeur des idées fonctionnant en Afrique et d'identifier de nouvelles idées là où elles sont nécessaires.

Pour un complément d'information sur nos publications gratuites, événements, podcasts et blog, visitez www.africaresearchinstitute.org

Organisation caritative immatriculée: 1118470

Africa Research Institute

COUNTERPOINTS

