



## « Décentralisation et fiscalité locale »

*Note introductive du x<sup>ème</sup> webinaire organisé dans le cadre de la Plateforme française interministérielle sur la mobilisation des ressources intérieures publiques (MRIP)*

---

### **L'engouement et les avantages théoriques attendus de la décentralisation.**

Réforme majeure du secteur public dans un grand nombre de pays en développement depuis le début des années 1990, la décentralisation est présentée comme un vecteur de démocratisation et un remède à bon nombre de maux avant d'être une stratégie fiscale (FMI 2011). Le rapprochement qu'elle induit entre les décideurs politiques et les citoyens devrait engendrer un cercle vertueux entre la redevabilité des élus locaux (Agrawal, 2012, Faguet, 2014) et le civisme fiscal des contribuables, favorisant ainsi la mobilisation des ressources.

Les mécanismes par lesquels la décentralisation peut être bénéfique sont multiples (Oates, 2005). Premièrement, la réduction des asymétries d'information qu'elle induit améliore l'adéquation des politiques publiques : les gouvernements locaux ont une meilleure connaissance des besoins et des préférences des citoyens et sont également davantage redevables face à des électeurs mieux informés (Prud'homme, 1995, Seabright 1996). Deuxièmement, via l'argument du « vote par les pieds » de Tiebout (1961), selon lequel les préférences pour les biens publics peuvent être révélées par une mobilité inter-juridictionnelle, la décentralisation conduirait à la fourniture optimale de biens publics locaux. Cette mobilité pourrait, par ailleurs, donner lieu à une concurrence entre les autorités locales qui tentent de conserver et d'attirer les assiettes fiscales mobiles. L'application de cet argument à un contexte de pays en développement reste largement mise en doute compte tenu d'une mobilité limitée (Gadenne et Singhal, 2014) et d'une différenciation insuffisante des préférences (par exemple, Smoke, 2001). Troisièmement, même en l'absence de mobilité, la décentralisation pourrait engendrer une compétition entre les décideurs locaux agissant comme un outil de discipline des gouvernements, les incitant à être plus efficaces, à réduire les gaspillages, la corruption et les dépenses publiques non-productives (Besley et Case, 1995). En effet, dans un contexte d'asymétries informationnelles, les électeurs peuvent comparer les performances de leur gouvernement local avec celles des juridictions voisines pour identifier d'éventuels comportements opportunistes et juger du mérite de leurs décideurs locaux à rester en poste. Les inefficiences ne peuvent alors pas être directement observées par les électeurs mais sont déduites de cette « concurrence par comparaison »<sup>1</sup>. L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques dans les juridictions voisines force le

---

<sup>1</sup> Cette comparaison induit une compétition inter-juridictionnelle puisque les décisions prises par les gouvernements voisins affectent, à travers les flux d'information qu'elles engendrent, la probabilité du gouvernement local d'être réélu.

gouvernement local à adopter le même comportement pour ne pas être signalé comme un « mauvais » gouvernement et sanctionné lors des élections.

### **Des effets mitigés dans des réalités souvent éloignées des cadres théoriques.**

Si la décentralisation demeure plébiscitée, la littérature académique et pratique s'accordent sur le fait que les contraintes spécifiques qui pèsent sur les pays en développement éloignent la réalité des effets théoriques attendus et doivent être prises en compte (Eaton et al., 2011, Martinez-Vazquez et al., 2011, Smoke, 2013 et 2015).

Si les avantages informationnels des gouvernements locaux par rapport aux autorités centrales pour cibler les bénéficiaires des programmes sociaux sont assez largement reconnus (Alderman, 2002, Galasso et Ravallion, 2005), il n'y a que des preuves limitées sur les différents mécanismes décrits ci-dessus dans le contexte des pays en développement. Peu d'études ont démontré l'existence d'une concurrence fiscale entre les gouvernements locaux (voir Arze del Granado et al. 2008, pour l'Indonésie, et Faguet et Pöschl, 2015, pour les Philippines et la Chine, Caldeira et al., 2012, pour le Bénin). Certains auteurs suggèrent qu'une plus grande autonomie locale en Chine dans les années 1980 a dopé les performances économiques locales et favorisé l'essor du pays (Montinola et al., 1995, Jin et al., 2005), notamment en engendrant une « concurrence par comparaison » « par le haut » entre les gouverneurs provinciaux chinois nommés (Caldeira, 2015). Plus généralement, plusieurs études empiriques corroborent les gains hypothétiques de la décentralisation en étudiant les impacts de composantes spécifiques de la décentralisation sur divers résultats socio-économiques. Par exemple, la décentralisation de l'éducation s'est avérée avoir un impact positif sur les résultats scolaires en Bolivie (Faguet, 2004) et en Argentine (Galiani et al., 2008), mais parfois de manière inégale<sup>2</sup>. Cependant, la littérature pointe également des effets inégaux de la décentralisation dans les pays pauvres (Prud'homme, 1995, Manor, 1999, West et Wong, 1995, Galiani et al., 2008, Caldeira et al., 2012).

La question de savoir si la décentralisation améliore le bien-être des ménages en Afrique reste une question peu étudiée, malgré plus de trois décennies de réformes dans les pays subsahariens. Parmi les quelques tentatives d'étude de l'impact de la décentralisation fiscale, Caldeira et al. (2012) montrent que la décentralisation, mesurée par la part des ressources propres dans les recettes totales des collectivités locales, contribue à la réduction de la pauvreté en améliorant l'accès des ménages aux services publics essentiels au Bénin. Sanogo (2019) montre un effet positif de la décentralisation des revenus sur l'accès aux services publics et la réduction de la pauvreté dans la Côte d'Ivoire en conflit. Livingston et Azfar (2010) montrent que la décentralisation a permis un meilleur ciblage de la fourniture de biens publics en Ouganda. Enfin, exploitant la mise en œuvre progressive du programme de décentralisation au niveau communal au Burkina Faso à partir de 1995, Bargain et al. (2023) ont récemment proposé une analyse d'impact de la décentralisation et concluent à un impact positif de la décentralisation sur l'intensité lumineuse nocturne – utilisée pour mesurer les niveaux de développement local - des premières communes décentralisées.

### **Une fiscalité locale à questionner et moderniser.**

Tandis que le document d'orientation de la politique fiscale au développement de 2011 du MAEE qualifiait la fiscalité locale de « très embryonnaire », le constat de l'insuffisance des ressources fiscales locales demeure (cf.

). A l'exception de l'Afrique du Sud, les ressources locales n'atteignent pas les 3,5% du PIB dans la plupart des pays d'Afrique : 0,6% au Malawi, 0,79% en Côte d'Ivoire, 0,70% au Congo, 1,03% en Somalie, 1,2% au Sénégal, 1,49% au Burkina Faso, 2,93% en Uganda et 3,41% au Kenya. Si une marge de manœuvre existe,

---

<sup>2</sup> Des effets positifs ont également été mis en évidence concernant les résultats sanitaires en Argentine (voir Habibi et al., 2003) et dans d'autres pays (voir Robalino et al., 2001, pour une analyse transversale).

notamment via le développement de la fiscalité foncière<sup>3</sup>, le développement du potentiel fiscal local ne pourra se faire sans volonté politique forte (Fjeldstad, 2014).

Par ailleurs, la fiscalité locale doit être systématiquement questionnée et modernisée. Dans certains pays d'Afrique francophone, elle est restée inchangée depuis l'indépendance et suit encore aujourd'hui les traditions administratives coloniales (Fjeldstad et al., 2014). Cela se traduit par la persistance de taxes nuisibles telles que les « taxes par tête »<sup>4</sup>, tandis que ces taxes ont été supprimées dans la majeure partie des pays d'Afrique de l'Est (Fjeldstad et Heggstad 2012)<sup>5</sup>. On observe aussi parfois une multiplication de taxes et impôts locaux qui se heurte aux capacités institutionnelles insuffisantes des collectivités locales et se traduisent par des coûts de collecte qui dépassent le montant de la collecte elle-même<sup>6</sup>. Les principales sources de recettes fiscales<sup>7</sup> et non fiscales locales génèrent, au moins en pratique, de nombreuses distorsions (Fjeldstad, 2014). Du fait de leur complexité, les patentes et licences engendrent des coûts de conformité importants et offrent des opportunités de corruption<sup>8</sup>. Les redevances<sup>9</sup> – qui sont théoriquement un parfait vecteur de redevabilité – sont quant à elles considérées comme inéquitables, reposant largement sur des utilisateurs comptant parmi les contribuables les plus modestes. En outre, elles sont souvent collectées de manière inefficace et peuvent faire l'objet de résistances compte tenu de la faible qualité des services associés.

---

<sup>3</sup> « Les impôts fonciers pourraient être réformés pour mieux contribuer au financement des collectivités locales et améliorer l'équité des systèmes fiscaux » (Étude sur la fiscalité en Afrique de l'Ouest, Rapport de synthèse, Banque Mondiale, Juin 2019).

<sup>4</sup> Les taxes par tête – fréquemment prélevées par la force lors de barrages routiers par la police ou des milices locales - ont été à l'origine de nombreuses révoltes et ne favorisent pas la mise en place d'une relation de confiance entre les citoyens et les gouvernements locaux.

<sup>5</sup> En Afrique francophone, certains pays ont aboli cette taxe mais tentent de générer des revenus sur cette base fiscale. C'est le cas par exemple de la « taxe sur le développement local » au Mali ou de la « taxe d'arrondissement » au Niger.

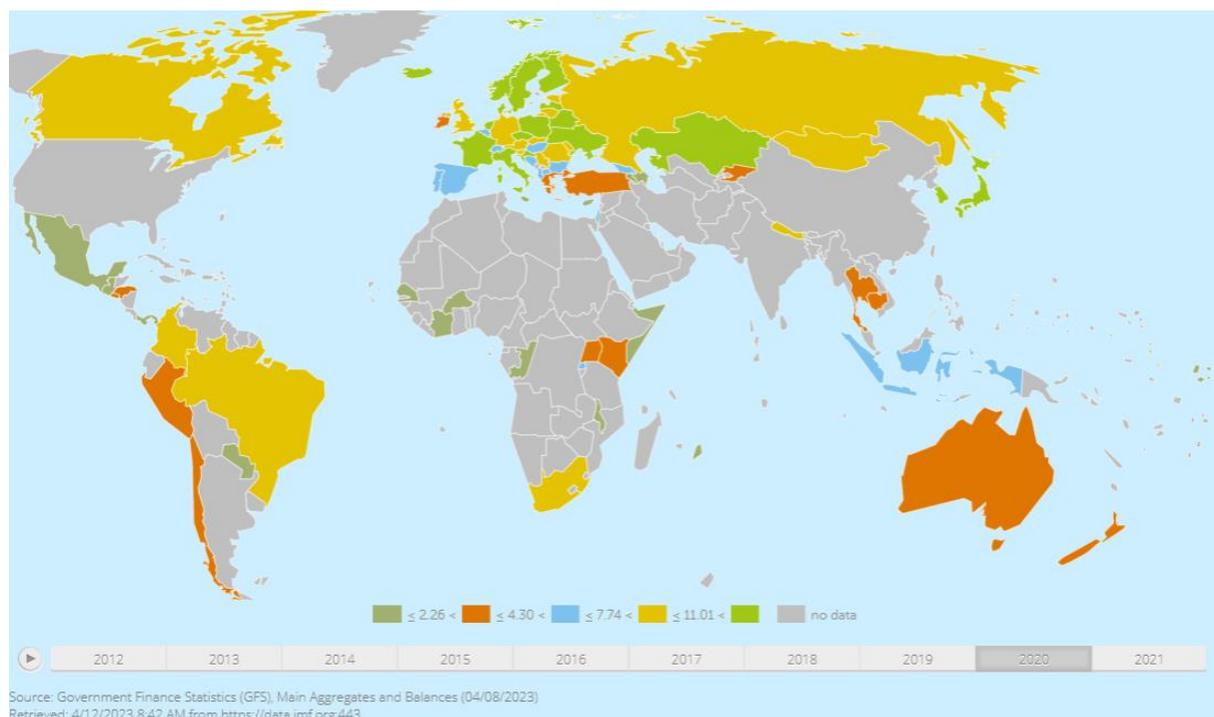
<sup>6</sup> Le rapport du MAEE de 2011 encourageait la recherche de nouvelles assiettes de fiscalité locale mais précisait déjà que « si le coût de la collecte d'une taxe est supérieur à la collecte elle-même, il est naturellement préférable d'y renoncer ».

<sup>7</sup> Les recettes fiscales sont principalement générées par la fiscalité foncière et les patentes et licences professionnelles.

<sup>8</sup> Les études théoriques et empiriques quant à l'effet de la décentralisation sur la corruption n'offrent toujours pas de consensus. Certains articles sont encourageant (Altunbas et Thornton, 2012, Fiorino et al., 2013) tandis que d'autres sont plus nuancés (Bjedov, Madies Schnyder, 2010).

<sup>9</sup> Les recettes non-fiscales constituent une part importante des recettes locales dans les pays d'Afrique de l'Est et sont en pleine expansion en Afrique de l'Ouest.

Carte 1 : Ressources des gouvernements locaux (% du PIB) - Année 2020



La croissance des ressources locales propres (RLP) – qui constituent théoriquement un indicateur de l'effort de mobilisation et de la relation de redevabilité que les contribuables peuvent établir entre les prélèvements et les biens et services publics fournis – a longtemps été encouragé. En pratique, les gouvernements locaux n'ont que très peu de pouvoir dans la détermination du taux et de l'assiette des impôts locaux (Bahl, 2011)<sup>10</sup>. Face à la faiblesse persistante de ces ressources et au risque de fragilisation de la fiscalité centrale associé à leur développement, la fiscalité partagée apparaît comme une alternative pour assurer l'autonomie financière des collectivités locales<sup>11</sup>. En effet, les coûts de collecte associés sont faibles et, contrairement aux transferts, les règles de partage sont généralement transparentes, stables et prévisibles (Fjeldstad et al., 2014). Le partage de la TVA par exemple peut être un moyen de protéger cet impôt des exonérations puisque toute érosion de la base fiscale affecte alors non seulement les recettes de l'Etat central mais aussi celles des collectivités locales (IMF, 2015). Enfin, les modalités d'allocation des transferts - indispensables pour réduire les inégalités inter juridictionnelles - doivent faire l'objet d'une attention particulière (Smoke, 2016) de sorte à éviter toute incitation perverse (Weingast, 2014, Lewis et al., 2017) et toute manipulation à des fins politiques<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> La question de la décentralisation de l'administration est de plus en plus questionnée dans la littérature (Bird, 2015).

<sup>11</sup> Les exemples de fiscalité partagée sont nombreux : les collectivités locales marocaines, algériennes et sénégalaises bénéficient respectivement de 30%, 20% et 2% du produit de la TVA tandis qu'au Cameroun, c'est 10% de centimes additionnels qui reviennent aux communes.

<sup>12</sup> Des travaux académiques en économie politique montrent également que les choix en matière de fiscalité au niveau local peuvent être guidés par des considérations politiques. Bordignon et Piazza (2015) montrent que les maires italiens qui lèvent des ressources moins visibles (surcharge de l'impôt sur le revenu) ont plus de chance d'être réélus que ceux qui lèvent des ressources visibles (taxe foncière).

## Bibliographie

- Agrawal, A. and J. Ribot, 2012. "Assessing the Effectiveness of Democratic Accountability Mechanisms in Local Governance," Report commissioned for USAID by Management Systems International (MSI) Project No. 380000.12-500-03-11.
- Alderman, H., 2002. Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania. *Journal of Public Economics* 83 (3), 375-404.
- Altunbas, Y. and J. Thornton, 2012. "Fiscal decentralization and governance," *Public Finance Review* 40(1): 66-85.
- Arze del Granado, F., J. Martinez-Vazques, and R.R. Simatupang, 2008. Local Government Fiscal Competition in Developing Countries: The Case of Indonesia. *Urban Public Economic Review*, 13-45.
- Bahl R., 2011. "Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes," Chapters, in: The Elgar Guide to Tax Systems, chapter 9 Edward Elgar Publishing.
- Bargain O., Caldeira E. et Vincent R. (2023) Shine a (night)light: The (unequal) impact of Decentralization on Development in Burkina Faso, working paper ODI.
- Besley, T., Case, A., 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85 (1), 25-45.
- Bird, R. M., 2015. "Fiscal Decentralization and Decentralizing Tax Administration: Different Questions, Different Answers," *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU paper1509, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bjedov, T., Madiès, T. and S. Schnyder, 2010. "Corruption and decentralization: What economists have to say about it," *Urban Public Economics Review*, 13: 13-33.
- Bordignon, M., Grembi V. and S. Piazza, 2015. "Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy," *Working papers Società Italiana di Economia Pubblica*.
- Caldeira, E., 2012. "Yardstick competition in a federation: Theory and evidence from China," *China Economic Review*, 23(4), 878-897.
- Caldeira, E., Foucault, M., Rota-Graziosi, G., 2012. Does Decentralization Facilitate Access to Poverty-Related Services? Evidence from Benin, Cambridge, MA.
- Caldeira, E., M. Foucault and G. Rota-Graziosi, 2015. Decentralization in Africa and the nature of local governments' competition: evidence from Benin, *International Tax and Public Finance*, 22(6), 1048-1076.
- Eaton, K., Kaisern, K. and P. Smoke, 2011, "The Political-Economy of Decentralization in the Democratic Republic of Congo (DRC)," Chapters, in: Decentralization in Developing Countries, chapter 8 Edward Elgar Publishing.
- Faguet, J.-P., 2004. Does decentralization increase government responsiveness to local needs? *Journal of Public Economics* 88 (3-4), 867-893
- Faguet, J-P, 2014. "Decentralization and Governance," *World Development*, Elsevier, vol. 53(C), pages 2-13.
- Faguet, J.-P. and C. Pöschl (Eds), 2015. Is Decentralization Good For Development?: Perspectives from Academics and Policy Makers, Oxford University Press.
- Fiorino N., E. Galli and F. Padovano, 2013. "Do fiscal decentralization and government fragmentation affect corruption in different ways? Evidence from a panel data analysis," Chapters, in: The Challenge of Local Government Size, chapter 5, pages 121-147 Edward Elgar Publishing.
- Fjeldstad O.-H., 2014. "Fiscal decentralisation in developing countries Lessons for Bangladesh," *CMI Brief*, April 2014 Volume 13 No.2.
- Fjeldstad O.-H., Chambas G. and J.-F Brun, 2014. "Local government taxation in Sub-Saharan Africa A review and an agenda for research," *CMI Working paper*, WP 2014: 2, March 2014.

- Fjeldstad, O. and Heggstad, K. (2012) Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa, ICTD working paper 7, Brighton: IDS
- Fonds Monétaire International (FMI), 2011. *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*, Département des finances publiques, FMI, Washington D.C, 8 mars 2011.
- Gadenne, L. and M. Singhal, 2014. Decentralization in Developing Economies, NBER Working Paper No. 19402
- Galasso, E., Ravallion, M., 2005. Decentralized targeting of an antipoverty program. *Journal of Public Economics* 89 (4), 705–727.
- Galiani, Sebastian & Gertler, Paul & Schargrodsy, Ernesto, 2008. "School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(10-11), pages 2106-2120, October.
- Habibi, Nadir & Huang, Cindy & Miranda, Diego & Murillo, María & Ranis, Gustav & Sarkar, Mainak & Stewart, Frances. (2003). Decentralization and Human Development in Argentina. *Journal of Human Development and Capabilities*. 4. 73-101.
- International Monetary Fund (IMF), 2015. *Local Taxation and Decentralization*, Rapport d'assistance technique, July, Mali.
- Jin, H., Qian, Y., Weingast, B.R., 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics* 89 (9-10), 1719–1742.
- Lewis, B. D. and P.Smoke, 2017. "Intergovernmental Fiscal Transfers and Local Incentives and Responses: The Case of Indonesia," *Fiscal Studies*, 38: 111–139. doi:10.1111/1475-5890.12080
- Livingston, J. A. and O. Azfar, 2010. Federalist Disciplines or Local Capture?: An Empirical Analysis of Decentralization in Uganda.
- Manor, J. (ed.), 1999. The political economy of democratic decentralization. Washington, D.C.: The World Bank
- Martinez-Vazquez, J. and F. Vaillancourt (eds.), 2011. "Decentralization in Developing Countries. Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution," Edward Elgar, Cheltenham.
- Montinola, G., Qian, Y., Weingast, B.R., 1995. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Pol.* 48 (01), 50–81.
- Oates, W.E., 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* 12 (4), 349–373.
- Prud'homme, R., 1995. The dangers of decentralization, *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-20.
- Robalino, David A. & Picazo, Oscar F. & Voetberg, Albertus, 2001. "Does fiscal decentralization improve health outcomes? - evidence from a cross-country analysis," Policy Research Working Paper Series 2565, *The World Bank*.
- Sanogo, T., 2019. Does fiscal decentralization enhance citizens' access to public services and reduce poverty?: Evidence from Côte d'Ivoire communes in a conflict setting. *World Development* 113, 204–221.
- Seabright, P., 1996. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model, *European Economic Review*, 40(1), 61-89.
- Smoke, P., 2001. Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice. Geneva: *United Nations Research Institute for Social Development*.
- Smoke P., 2013. "Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems," *International Center for Public Policy Working Paper Series*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Smoke, P. 2015. "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform," *Public Administration and Development*, Vol. 35, No. 2.

Smoke, P., 2016. "Looking Beyond Conventional Intergovernmental Fiscal Frameworks: Principles, Realities, and Neglected Issues," *ADB Working Papers* 606, Asian Development Bank Institute.

Tiebout, C.M., 1961. An economic theory of fiscal decentralization, in: National Bureau for Economic Research (NBER) (Ed.), *Public finances: Needs, sources, and utilization*. Princeton University Press, 79–96.

Weingast, B.R., 2014. "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development," *World Development*, Elsevier, vol. 53(C), pages 14-25.

West, L. A., and C. P. W. Wong, 1995. Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China: Some evidence in the provision of social services, *Oxford Review of Economic Policy*, 11(4), 70-84.