



# Décentralisation fiscale en Afrique Quelle politique\* ?

Gérard Chambas  
CERDI Université d'Auvergne

\* Communication à partir d'un programme de recherche soutenu par le Ministère des Affaires Etrangères et Européenne (*Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne Economica*, Paris, 2010)



Séminaire des experts techniques internationaux, MAEE, 31 août 2011

# Ressources locales : principales composantes

- Subventions et transferts de l'État central aux collectivités locales (CL) : ressources le plus souvent discrétionnaires et instables
- Financement (emprunts internes ou externes, dons) : ressources inégalement accessibles
- Ressources locales propres (RLP) : ressources des CL dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités centrales. Les RLP comprennent notamment
  - Taxes foncières et de résidence, taxes sur les activités (patente)
  - Taxes locales sur la consommation d'utilités (eau, électricité)
  - Recettes non fiscales (droits de marché, droits sur les ventes de parcelles, redevances, ...)
  - Ressources rétrocédées par l'Etat central selon des règles stables déterminées par la législation (TVA Maroc ou Sénégal)



# Concepts de ressources locales propres (RLP)

- Deux concepts

- Concept restrictif d'effort fiscal propre (RLPE) : ressources fiscales et non fiscales directement mobilisées par les CL
- Concept plus large d'autonomie financière des CL « RLP » qui englobe aussi les ressources fiscales rétrocédées par l'Etat central selon des règles stables prévues par le législateur

- RLP : propriétés

- Lien direct entre prélèvement et offre de biens publics : redevabilité
- Lien de proximité
- Indicateur de civisme fiscal local



# Démarche

- I Décentralisation fiscale face aux principaux défis des Etats d'Afrique sub-saharienne
- II Constat : une décentralisation fiscale encore faible et inégale
- III Quelles orientations pour la décentralisation fiscale en Afrique sub-saharienne?



# I Décentralisation fiscale face aux défis des Etats africains

Production efficace de biens publics : objectif essentiel des Etats et facteur crucial du développement (Romer, 1986) mais, pour les Etats africains, deux défis cruciaux

- Défi 1 : mobiliser des ressources publiques propres (recettes fiscales et non fiscales), d'un niveau adéquat notamment vis-à-vis des Objectifs du Millénaire pour le Développement (Monterrey, 2002), plus neutres et plus équitables
- Défi 2 : une gouvernance de qualité des Etats pour une dépense publique plus efficace



# I Ressources publiques : défi inégalement relevé

- Niveau de prélèvement public
  - Insuffisances persistantes (Chambas, 2005 ; Keen, Mansour, 2008 ; Keen, 2011)
  - Vulnérabilité des ressources publiques (libéralisation commerciale pour les pays à faible revenu, Baunsgaard, Keen, 2005, crise alimentaire ou crise financière pour les pays à revenu intermédiaire, Cottarelli, 2011)
- Structure de prélèvement
  - Baisse de la contribution des taxes sur le commerce et progression de la fiscalité interne (favorable à la croissance, Wacziarg, Welch, 2008) mais...
  - des distorsions importantes demeurent notamment pour la TVA (Geourjon, 2011) et ...
  - la faiblesse de la fiscalité directe sur les ménages rend difficile une fiscalité directe redistributive et efficace budgétairement



# I Gouvernance des dépenses publique

## Un défi persistant

- Afrique subsaharienne : progrès décisifs pour moderniser les systèmes fiscaux centraux et concentrer les moyens administratifs sur les principaux enjeux de ressources mais ...
- Composante délaissée : fiscalité directe de masse
- Conséquences : redevabilité et civisme fiscal faibles (effet négatif sur l'efficacité des dépenses publiques)
- Etats centraux en position de monopole dans l'offre de biens publics : peu de concurrence entre collectivités locales et Etats centraux (effets néfastes sur la gouvernance)
- Offre centrale de biens publics inadaptée à la plupart des besoins locaux (manque de proximité)



# I RLP : instrument pour relever les défis?

- RLP : mobilisation de ressources publiques supplémentaires caractérisées par de moindres distorsions et prenant en compte les capacités contributive des contribuables (exemple: taxe foncière urbaine, redevances, ventes de parcelles)
- Redevabilité accrue à travers une fiscalité directe locale de masse et des redevances, condition de CL efficaces
- Concurrence Etats-collectivités locales favorable à une meilleure gouvernance à travers des mécanismes identifiés par Tiebout, 1956 ; Salmon, 1987 : diffusion de la bonne gouvernance vers les Etats centraux
- Proximité. Offre locale de biens publics plus adaptée aux besoins des populations (Bardhan, 2002)
- Responsabilisation des élus pour une meilleure gouvernance



# I RLP : les risques

- Risque de fragmentation du système fiscal global et de confusion dans l'administration de l'impôt
- Risque de corruption (Platteau, 2004)
- Coûts de collecte excessifs (fiscalité directe de masse, notamment impôt foncier)
- Capacités administratives des CL souvent faibles
  - ⇒ Risques de détournements de la collecte de certaines taxes
  - ⇒ Risque d'inefficacité et d'une pression fiscale aléatoire et arbitraire
- Concurrence fiscale verticale (Keen, Kostogiannis, 2002) : risque de taxation excessive
- Fragmentation du marché intérieur et distorsions : exemple des taxes sur la circulation des marchandises



## II Constat : une mobilisation de ressources locales faible et inégale

- Niveaux de RLP faibles : de 2 à 10 % des recettes centrales et généralement moins de 1% du PIB
- Mobilisation de RLP inégale
  - Concentration des RLP sur les grandes villes
  - Collectivités rurales démunies
- RLP à l'origine de fortes distorsions et parfois d'un manque d'équité
- Risque d'aggravation des inégalités à travers une offre de biens publics concentrée sur les grandes villes
- Peu de redevabilité



# A ) Défaut de coordination entre la fiscalité locale et centrale

- Défaut de coordination de la législation
  - Limites souvent floues et complexes entre fiscalité locale et centrale
  - Initiatives des collectivités locales mal encadrées
- Défaut de coordination de l'administration des RLP
  - Collectivités locales tenues à l'écart de la mobilisation des RLP
  - Les RLP ne constituent pas un objectif crucial pour les administrations centrales modernes souvent en charge de leur recouvrement
  - Intervention concomitante fréquente de plusieurs administrations et collectivités locales sur une même chaîne fiscale
  - Rôle souvent mal défini de chaque administration et des CL (pratique souvent fondée sur des accords non formalisés)



## B) Législations de fiscalité locale inadaptées

- Législations inadaptées : la modernisation de la législation fiscale a été largement limitée à la fiscalité centrale
- Nombre excessif et contreproductif de RLP
- Manque d'adaptation des impôts locaux à des assiettes hétérogènes et à des populations pauvres (impôt foncier)
- Redevances : peu d'innovations ; anomalies fréquentes
- Taxes locales à fortes distorsions (droits de barrières ou néo-taxes sur les exportations) : risque majeur de **remise en cause des acquis des réformes** de modernisation du dispositif fiscal



## B) Réformes inégales de législation de fiscalité locale

- Inadaptation des législations de patente : exemple, innovation de la patente synthétique (PS) se heurte encore souvent à une double difficulté :
  - Champ d'application hétérogène (Bodin et Koukpaizan, 2008)
  - Critère du chiffre d'affaires introduit de manière dominante pour les micro entreprises sans comptabilité mais ...des évolutions en cours
  - Complexités des législations sans rapport avec les enjeux
- Résultats décevants de beaucoup de réformes de fiscalité foncière : coûts de collecte excessifs et faible impact sur le civisme fiscal



## C) Administration des RLP : les risques

- Effets négatifs de la mobilisation de recettes locales sur l'efficacité des administrations centrales (concentration de moyens administratifs sur de faibles enjeux, coûts d'opportunité importants)
- Arbitraire dans l'application du prélèvement local (manque d'encadrement, de qualification et de contrôle)
- Pression fiscale locale parfois excessive et inégale au détriment de défavorisés
- Clientélisme, notamment en faveur des plus favorisés



## C) Administration des RLP : les obstacles

- Fiscalité directe de masse et faibles montants d'un grand nombre de côtes : coûts de collecte élevés
- Forte variabilité des coûts de collecte (cf. foncier)
- Peu de collecteurs intermédiaires d'impôts locaux (exception: taxes locales sur les utilités mais risques d'affaiblissement des sociétés collectrices)
- Manque d'évaluations du coût de collecte des différentes catégories de RLP

# III Quelles orientations pour la décentralisation fiscale?

- Les obstacles et difficultés identifiés sont structurels
- Nécessité de réformes en profondeur analogues à celles relatives à la fiscalité centrale. Ces réformes doivent concerner à la fois la législation et l'administration des RLP
- S'appuyer sur les principes des réformes appliqués avec succès pour la fiscalité centrale
- Dans la suite, attention concentrée sur les ressources locales propres au sens strict (RLPE), donc notamment sur
  - les impôts fonciers, les taxes sur les activités, les impôts sur les moyens de transports (vignettes), les taxes sur les utilités
  - les redevances, droits sur les ventes de parcelles et droits divers



# A) Quelle articulation fiscalité locale-fiscalité centrale?

## ■ Législation

- Le système de fiscalité centrale doit constituer la référence focale : il convient d'organiser la législation RLP par rapport à cette référence (préservation des acquis des réformes)
- Construction d'un système global et cohérent (central + local) de mobilisation de ressources publiques
- Éviter la dispersion des RLP sur une multitude de recettes
- Rôle crucial de coordination de l'État central pour la législation fiscale

## ■ Administration

- Rôle focal des collectivités locales dans la mobilisation des RLP
- Appui des CL sur le réseau administratif présentant le plus de capacité



## B) Réforme des RLP : principes directeurs

- Maitriser les coûts de collecte et limiter les distorsions économiques dans le cadre d'une démarche d'optimisation (espace budgétaire)
- Compatibilité avec des moyens administratifs limités
- Adaptation à des populations pauvres
- Financer les collectivités rurales comme urbaines

### Principes retenus :

- Simplification drastique de la législation
- Transparence et lisibilité de la législation (taxes indiciaires)
- Coûts de recouvrement maitrisés



# C) Réforme opérationnelle de la législation

- Segmenter les régimes de certains impôts selon les caractéristiques de l'assiette. Exemple de l'impôt foncier qui, en dépit des obstacles, devrait constituer une importante ressource (Cottarelli, 2011)
- Construire des dispositifs cohérents de RLP à partir de régimes segmentés.
  - Exemple : taxe foncière sur la valeur locative (immeuble à valeur élevée), taxe de résidence indiciaire (immeuble de moindre valeur) - taxe de résidence forfaitaire (quartiers à habitats peu structurés)
  - Exemple: patente synthétique pour les micro-entreprises, patente traditionnelle pour les petites entreprises soumises à un régime réel simplifié ainsi que pour les entreprises moyennes et grandes soumises au régime réel d'imposition (schéma Bodin, Koukpaizan)



## C) Réforme opérationnelle de la législation

- Simplification à proportion des enjeux : exemple, pour les micro entreprises, application d'une patente synthétique indiciaire simple, facile à appliquer et à comprendre, exclusivement locale et libératoire de toute obligation fiscale
- Coordination fiscale par l'Etat central du système de RLP afin de limiter la concurrence fiscale (liste limitative des redevances et impôts locaux, définition de fourchettes des taux applicables,...)
- Guides et appuis techniques en faveur des CL pour la fixation des redevances, notamment avec l'élaboration de codes des redevances



## D) Quelle administration des RLP?

- Absence de schéma administratif unique pour la mobilisation des RLP (selon les pays, fortes différences de contextes et de traditions administratives)
- Rôle clef des CL. RLP: instrument pour responsabiliser les élus et éviter les comportements de passagers clandestins
- Faire appel au réseau administratif le mieux placé en minimisant les coûts d'opportunité
- Principe de gestionnaire unique de la chaîne de chaque RLP (assiette et recouvrement) ou plus précisément de chacun des segments de RLP (impôts foncier, taxe de résidence)



## D) Quelle administration des RLP?

- Exclusivité de l'administration fiscale pour la fiscalité des entreprises assujetties à un régime réel d'imposition (préserver le principe de l'interlocuteur fiscal unique et éviter l'intervention de pouvoirs locaux dans la fiscalité des entreprises assujetties à un régime réel d'imposition)
- Fiscalité et redevances hors champ de compétence de la DI : recouvrement par les CL avec l'appui du réseau administratif le mieux placé (dans le cas des pays francophones : réseau de la comptabilité publique qui assure déjà le rôle de receveur municipal)



# Conclusion

## Une étape cruciale pour les Etats

- La mobilisation de RLP constitue un instrument essentiel pour que les Etats africains, avec l'appui des collectivités locales, apportent les biens publics nécessaires au développement et à lutte contre la pauvreté
- Risques et obstacles importants
- Des voies de réformes pour mobiliser des RLP sont identifiées, elles tirent les leçons de l'expérience acquise dans le domaine de la fiscalité centrale et commencent à être appliquées dans divers pays





**Merci pour votre attention**

