

22 juin 2007

## **La mobilisation de ressources propres locales en Afrique**

**Gérard Chambas, Jean-françois Brun, Grégoire Rota Graziosi**

**Courriel : G.Chambas@u-clermont1.fr**

*Cette communication destinée à l'atelier renforcement des capacités « gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale » Nations Unies, (Vienne, 26-29 juin 2007) a été rédigée à la demande de l'UNDESA sur un financement du Ministère des Affaires Etrangères. Elle repose en grande partie sur des travaux relatifs à la fiscalité locale en Afrique qui sont effectués actuellement à la demande la DGCID (Ministère des Affaires Étrangères). Les auteurs sont redevables vis-à-vis des autres membres de l'équipe mobilisée par la DGCID. Cependant, les auteurs assument seuls la responsabilité du contenu de la présente communication, qui n'engage donc aucun organisme ou institution.*

## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Vue globale de la problématique des ressources locales propres</b>	<b>5</b>
1.1. Principaux constats relatifs aux ressources locales propres.....	5
1.1.1 Faiblesse des ressources locales propres.....	5
1.1.2 Les facteurs de la faiblesse des ressources locales propres .....	7
1.2. Quelles orientations globales pour renforcer les ressources locales propres ? .....	10
<b>2 Système fiscal en Afrique pour la mobilisation de ressources locales propres .....</b>	<b>10</b>
2.1 Le système fiscal local du Bénin : principaux constats .....	10
2.1.1 Vue globale du système de RLP .....	10
2.1.2 Une innovation ambiguë : la Taxe de Développement local .....	11
2.1.3 La Taxe Foncière Unique TFU et la Taxe Professionnelle Unique.....	12
2.1.4 Les ressources fiscales rétrocédées .....	15
2.2 Le système fiscal local du Bénin : les difficultés.....	16
2.2.1 Les difficultés introduites par la TDL.....	16
2.2.2 La taxation foncière urbaine : les écueils.....	17
2.3 Quelles orientations envisageables pour les systèmes de fiscalité locale ? .....	18
2.3.1 Les orientations globales.....	18
2.3.2 Assurer l'élasticité de la fiscalité locale .....	19
2.3.3 L'introduction d'impôts indiciels, une voie de plus en plus empruntée .....	19
2.3.4 Pour une patente synthétique indiciaire .....	20
<b>3 Administration de la fiscalité locale : principaux constats et orientations .....</b>	<b>21</b>
3.1. Principaux constats sur l'administration de la fiscalité locale.....	21
3.2. Quels choix administratifs pour mobiliser la fiscalité locale ? .....	22
3.2.1 Quelles orientations envisager ? .....	22
3.2.2 L'hypothèse d'un circuit fiscal unifié et rénové .....	22
<b>Conclusion .....</b>	<b>23</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>24</b>

## Introduction

Les pays d'Afrique subsaharienne se caractérisent par un faible développement humain et par une forte incidence de la pauvreté. Pour la plupart, ces pays ne parviennent pas à développer de manière efficiente une offre de biens publics qui contribuerait à une réduction rapide de la pauvreté.

Afin de pallier cette difficulté, les pays africains se sont engagés dans des actions destinées à élargir les différentes composantes de leur espace budgétaire (Heller, 2005 ; Chambas *et alii*, 2006). Ainsi, dans l'objectif de renforcer le niveau de ses recettes fiscales centrales et de réduire les distorsions fiscales, ils ont mis en œuvre des réformes fiscales et modernisé l'administration de l'impôt.

Ces actions leur ont permis de mobiliser des ressources publiques d'un niveau similaires à la moyenne des autres PED (tableau 1 en annexe). De même, encore dans le but d'élargir leur espace budgétaire, les pays africains ont mobilisé des ressources de financement, notamment de financement externe ; à cet égard, ils ont bénéficié d'importants volumes d'aide sous forme largement concessionnelle. Enfin, des actions coordonnées ont été engagées pour améliorer la qualité de la dépense publique.

Les résultats obtenus sont restés trop limités pour permettre une offre de biens publics favorable à une régression rapide d'une pauvreté à forte incidence. C'est l'une<sup>1</sup> des raisons fondamentales pour laquelle, à l'instar de nombreux pays en voie de développement d'autres régions géographiques, la plupart des pays africains se sont engagés dans des processus de décentralisation.

L'objectif principal de la décentralisation est de pallier les défaillances<sup>2</sup> des Etats centraux.

- La décentralisation vise à accroître l'efficacité de l'offre de biens et services publics. Ainsi, il s'agit de promouvoir un échelon de gouvernement susceptible d'offrir certaines catégories de biens et services publics de manière plus adaptée aux besoins des populations. La plus grande efficacité provient de l'application du principe de subsidiarité reposant sur une plus grande proximité politique entre les gouvernements locaux et leurs électeurs. Les promoteurs des réformes de décentralisation visent aussi à limiter les abus d'un Etat souvent défaillant<sup>3</sup>, voire prédateur, en introduisant une concurrence intergouvernementale et des contre-pouvoirs. La concurrence fiscale horizontale (entre gouvernements locaux), analysée initialement par Tiebout (1956), est un mécanisme qui permettrait de discipliner les décideurs publics notamment via « le vote par les pieds » lorsque la migration interjuridictionnelle est aisée, ou par la concurrence par comparaison (« yardstick competition »). A cette concurrence horizontale s'ajoute celle verticale (récemment théorisée par Keen et Kostigannis, 2002). Ce type de compétition entre gouvernements de niveaux différents pour les mêmes ressources fiscales a des effets beaucoup plus ambigus sur l'efficacité du système fiscal dans son ensemble. D'une part, il peut apparaître un problème de tragédie des communs, qui aboutit à une surexploitation des ressources fiscales,

<sup>1</sup> La dimension socio-politique de la décentralisation est évidemment essentielle. Cependant, dans le cadre de cette communication, l'analyse est menée essentiellement d'un point de vue économique et financier. Des analyses complémentaires adoptant d'autres instruments d'analyses seraient donc utiles.

<sup>2</sup> En outre, dans des pays de formation encore récente et caractérisés par des forces centrifuges, la décentralisation est considérée comme un moyen de régulation et d'apaisement des tensions ethniques (*cf.* Bardhan, 2002).

<sup>3</sup> La notion de « défaillance » est relative : la plupart des Etats centraux ne parviennent pas à une offre suffisamment efficace de biens publics.

et donc, à une imposition excessive. D'autre part, la concurrence verticale peut conduire à une faible mobilisation de ressources locales relativement à la mobilisation au niveau central.

- La décentralisation a souvent pour objectif la mobilisation de ressources publiques supplémentaires. L'accès à une meilleure information ou une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées, grâce à la plus grande proximité du gouvernement, devrait favoriser la mobilisation de ressources locales propres au niveau des collectivités décentralisées et donc renforcer le niveau des ressources publiques globales. Il est souvent plus facile au niveau local qu'au niveau central d'établir un lien entre la prestation de services publics locaux et des impôts locaux. La prise de conscience de ce lien par les populations devrait favoriser le développement du civisme fiscal et donc, l'acceptation des impôts locaux propres aux collectivités locales. Une telle relation irait dans le sens d'une plus grande mobilisation de ressources publiques. Inversement, le lien entre prélèvement et offre de service public devrait inciter les responsables des collectivités locales à améliorer l'efficacité de leurs dépenses afin de s'inscrire dans un cercle vertueux certainement favorable à une élection des meilleurs gestionnaires qui ont su aussi susciter la mobilisation des ressources financières nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. La mobilisation de ressources locales propres, garantit également une certaine autonomie financière des collectivités locales, qui leur permet de disposer de ressources plus stables que des transferts ou subventions de nature largement discrétionnaires. Cette plus grande stabilité des ressources contribue à une meilleure efficacité des dépenses locales. Enfin, une augmentation des ressources locales propres accroît la responsabilité des gouvernements locaux et réduit leurs comportements opportunistes (*'flypaper effect'*), susceptibles de se produire lorsque les ressources de financement sont des dons, des emprunts externes ou internes.

La mobilisation de ressources locales propres (RLP dans la suite) joue donc un rôle essentiel pour une politique de décentralisation visant un renforcement de l'espace budgétaire des PED. Cela justifie que la présente analyse se concentre sur la mobilisation de ressources locales propres. Nous avons choisi d'illustrer notre analyse notamment à travers le cas du Bénin<sup>4</sup>, car ce pays a innové en matière de fiscalité locale en mettant en place dans les communes urbaines les plus importantes, un système novateur d'impôt, respectivement la taxe foncière unique (TFU) et de taxation synthétique des petites activités professionnelles, la taxe professionnelle unique (TPU) ; de plus, est appliquée au Bénin une Taxe de Développement Local (TDL) destinée à financer les collectivités à faible potentiel de recettes. Le cas du Bénin est d'autant plus intéressant que ce pays s'est engagé depuis 2003 (les élections des maires datant de 2002) dans une politique de décentralisation active notamment en confiant des missions nouvelles aux 77 communes du territoire.

---

<sup>4</sup> Le Bénin fait parti du groupe des Pays les Moins Avancés (PMA). Son indicateur de développement humain (0,428) le classe 163<sup>ème</sup> sur 175 pays selon le PNUD en 2004. Selon le profil national de pauvreté établi par l'Institut National de Statistique et de Démographie (INSD, 1999), 45,3 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté, avant tout rurale, se concentre dans certaines régions, notamment dans le Nord. L'économie du Bénin est fondée sur l'agriculture mais aussi sur des échanges commerciaux intenses avec les pays voisins. Pays membre de l'UEMOA, le Bénin entretient traditionnellement des relations commerciales particulières avec le Nigeria. Après une période de révolution « marxiste-léniniste », le Bénin a opté dès 1990 pour un système économique libéral et un régime politique de multipartisme. Cependant, il n'est pas encore parvenu à mettre en place l'environnement institutionnel et la gouvernance qui aurait pu constituer un facteur d'efficacité des nombreuses réformes engagées. En particulier, bien qu'il bénéficie d'un volume d'aide important, le Bénin ne parvient pas à développer de manière efficace une offre de biens publics qui contribuerait à une réduction rapide de la pauvreté.

**Une première section** fournit une vue globale de la mobilisation des ressources locales propres et conduit à dégager les critères conduisant à la définition d'un prélèvement fiscal optimal.

**Une deuxième section** vise à analyser les règles régissant les ressources locales propres collectivités locales, règles qui forment le système de fiscalité locale et à suggérer des orientations envisageables pour définir un système de fiscalité locale adapté aux pays africains au Sud du Sahara.

**Une troisième section** examine l'administration du système de fiscalité locale. Là encore, on explore des orientations qui pourraient contribuer à dégager un mode d'administration de la fiscalité locale plus adapté pour les pays d'Afrique au Sud du Sahara.

## **1 Vue globale de la problématique des ressources locales propres**

Les ressources locales propres (RLP) sont définies comme l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales.

Les ressources locales propres comprennent :

- l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, y compris les ressources fiscales rétrocédées par l'Etat central, partagées ou non,
- l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits et place de marché, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'Etat Civil).

En revanche, les subventions et transferts de l'Etat central ne constituent pas des ressources locales propres car elles sont déterminées par une décision de l'Etat central, très largement discrétionnaire et susceptible de changements à court terme. De même, les ressources de financement (dons et emprunts externes ou internes) ne sont pas de nature fiscale, ni ne sont assimilables à des taxes ou redevances. Elles ne sont donc pas comprises dans le champ de l'analyse.

### **1.1. Principaux constats relatifs aux ressources locales propres**

#### **1.1.1 Faiblesse des ressources locales propres**

*Un premier constat* essentiel est la faiblesse extrême des ressources locales propres dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Ces ressources locales propres ne dépassent généralement pas 1% du PIB. Elles s'établissent en moyenne dans les pays de l'UEMOA à 0,7% du PIB (Burkina Faso : 0,6% ; Côte d'Ivoire 1% ; Sénégal, 0,8%). Dans le cas du Bénin (tableau 1), en 2005, elles s'élèvent à 0,6 % du PIB et 3,8 % des recettes publiques globales. Pour cette année 2005, le montant des RLP par habitant du Bénin est en moyenne de 1960 F CFA par habitant. En raison de leur faible niveau, la mobilisation de RLP ne peut qu'exercer un effet très limité sur le développement.

**Tableau 1 : Les ressources globales des communes du Bénin (2003 à 2005)**  
*Unité : millions FCFA.*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Recettes fiscales (1)</b>	7 659	8 806	8 334
<i>en % du PIB</i>	0,38%	0,41%	0,36%
<i>en % des recettes publiques</i>	2,23%	2,51%	2,17%
<b>Recettes non fiscales (2)</b>	2 150	3 376	4 266
<i>en % du PIB</i>	0,11%	0,16%	0,18%
<i>en % des recettes publiques</i>	0,63%	0,96%	1,11%
<b>Recettes rétrocédées (3)</b>	675	4 708	2 033
<i>en % du PIB</i>	0,03%	0,22%	0,09%
<i>en % des recettes publiques</i>	0,20%	1,34%	0,53%
<b>Ressources locales propres (1)+(2)+(3)</b>	10 483	12 182	14 632
<i>en % du PIB</i>	0,52%	0,57%	0,63%
<i>en % des recettes publiques</i>	3,06%	3,47%	3,82%
<b>Subvention de l'Etat et divers (4)</b>	4 761	1 833	3 175
<i>en % du PIB</i>	0,24%	0,09%	0,14%
<i>en % des recettes publiques</i>	1,39%	0,52%	0,83%
<b>Ressources globales des communes</b>	15 244	14 015	17 807
<i>en % du PIB</i>	0,75%	0,66%	0,77%
<i>en % des recettes publiques</i>	4,45%	3,99%	4,64%
<i>Pour Mémoire</i>			
<b>Recettes publiques</b>	342 900	351 400	383 500
<b>PIB</b>	2 020 000	2 138 200	2 319 000
<b>Population</b>	6 976 989	7 215 607	7 464 857

*Source : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et calculs des auteurs*

(1) Les impôts fonciers, les patentes et licences représentent environ 90 % des recettes fiscales locales (89% pour 2005). Les autres recettes fiscales locales sont pour l'année 2005 : les produits des taxes sur les exploitations de carrières (377 millions FCFA), sur la publicité (190 millions FCFA), sur les taxis 2-4 roues (74 millions FCFA), de la taxe sur le développement local 35 millions FCFA et enfin les produits très faibles des taxes sur les armes à feu, taxes de pacage, taxes des barques motorisées, taxes sur les spectacles, taxes sur les boissons fermentées, taxes sur les affiches.

(2) Dans les recettes rétrocédées figurent les reversements d'impôt d'Etat aux collectivités<sup>5</sup> essentiellement : 3% de la TVA perçue au cordon douanier (207 millions CFA en 2005) et taxe de voirie (3 174 millions en 2005<sup>6</sup>).

*Un second constat* est la concentration des RLP au profit des plus grandes agglomérations urbaines africaines<sup>7</sup>. Ainsi, au Bénin, pour un niveau moyen global de RLP de 1960 F CFA en 2005, le niveau moyen des 10 communes les plus pauvres s'établit à 500F CFA contre 6 239 F CFA en moyenne pour les 5 communes les plus riches. Cette inégalité dans la répartition des RLP se combine avec une faiblesse des transferts et subventions de l'Etat central, dont ni le montant, ni

<sup>5</sup> Il convient de noter qu'une fraction de la TVA, la totalité de la taxe de voirie ainsi que les recettes de substitution de la taxe civique étaient déjà acquise aux anciennes collectivités déconcentrées (*source : rapport delta international*)

<sup>6</sup> dont 1 680 000 000FcFA pour Cotonou.

<sup>7</sup> Ce constat semble général. Il a pu être vérifié notamment au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, en Mauritanie et au Sénégal.

la répartition, ne permettent une action de péréquation efficace. De ce fait, l'offre de biens publics locaux financés sur ressources internes tend à aggraver les inégalités au profit des communes urbaines. Les communes les plus déshéritées, rurales pour l'essentiel, ne disposent pas des ressources qui leur permettraient d'assurer un fonctionnement minimal dans des conditions acceptables.

*Un troisième constat* est relatif à la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources décentralisées dans de nombreux pays africains.

L'appréciation du degré de décentralisation peut se faire par une évaluation du poids des recettes locales par rapport aux recettes publiques globales. Cependant, cette analyse ne permet pas d'appréhender correctement toute la portée de la décentralisation, car celle-ci ne dépend pas seulement de variables structurelles, mais également de l'orientation de la politique économique nationale. C'est pourquoi, suivant Bahl et Smoke (2003), on peut utiliser la notion d'« effort de décentralisation fiscale », qui se mesure en évaluant la différence entre le niveau des recettes locales observées et celui des recettes déterminées par des facteurs structurels. Bahl et Smoke (2003) évaluent ces derniers à partir d'une relation empirique sur les recettes publiques. Ils en déduisent un niveau de décentralisation prédit qui peut être ensuite comparé au niveau effectif. Ces auteurs considèrent comme variables structurelles explicatives du niveau de décentralisation : le revenu (PIB, Y), la superficie du pays (A), la diversité ethnique (E), une variable muette indiquant l'appartenance ou non du pays à l'ancien bloc de l'Est (T). Ils obtiennent ainsi la régression suivante :

$$TS = -5,75 + 0,39 Y + 0,33 A - 0,23 E + 1,37 T$$

$$(-4,16) \quad (3,36) \quad (4,74) \quad (-0,72) \quad (4,20)$$

$$R^2=0,39, N=60.$$

En rapprochant le degré de décentralisation effective de celui de décentralisation prédite par leur simple régression économétrique, les auteurs déterminent un indicateur d'effort de décentralisation. Le degré de décentralisation correspond alors aux recettes locales globales par rapport aux recettes publiques. L'effort de décentralisation est évalué par le ratio entre la décentralisation effective et la décentralisation prédite.

Bahl et Smoke (2003) concluent que de nombreux pays africains comme le Bénin, le Ghana, le Sénégal, le Togo, la Zambie, le Kenya, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Burkina Faso présentent un niveau de décentralisation bien inférieur à celui prédit. Le faible niveau de ressources locales propres peut alors s'expliquer par certains choix de politique économique.

### **1.1.2 Les facteurs de la faiblesse des ressources locales propres**

#### ***Gouvernance et mobilisation de ressources locales propres***

Les Etats africains au Sud du Sahara, et le Bénin ne constituant pas une exception, sont des Etats de création encore récente. Cette situation constitue un handicap pour la mobilisation de ressources de fiscalité centrale et aussi pour la fiscalité locale, car la réalité de l'Etat est en cours d'affirmation dans un contexte souvent difficile.

La gouvernance publique affecte la mobilisation fiscale. Ainsi, de nombreux pays en développement sont affectés par une forte corruption qui va à l'encontre de la mobilisation de

ressources fiscales. Cette relation négative entre corruption et mobilisation fiscale a été vérifiée notamment par Ghura, 1998 et Attila, Chambas, Combes, 2006.

La nature de la relation entre niveau de la fiscalité centrale et locale s'avère également délicate à évaluer. Un niveau important de fiscalité centrale (ou d'effort fiscal) favorise-t-il une bonne mobilisation de la fiscalité locale (relation de complémentarité entre fiscalité centrale et locale), ou au contraire, réduit-il le rôle de la fiscalité locale (relation de substituabilité) ? Les résultats obtenus par Chambas et Duret (2001) tendent à faire apparaître une relation de complémentarité, *i.e.* une bonne mobilisation fiscale centrale serait favorable à la mobilisation de ressources locales ; inversement, une médiocre mobilisation fiscale centrale serait défavorable à la mobilisation de ressources fiscales locales. Cependant, des travaux complémentaires demeurent nécessaires.

### ***Arriérés publics et mobilisation de ressources locales propres***

L'accumulation d'arriérés publics est un phénomène largement répandu notamment en Afrique subsaharienne<sup>8</sup>. Ces arriérés budgétaires ne font pas l'objet d'un recensement systématique au niveau international. Ils concernent, soit les fournisseurs de l'Etat, soit les agents de l'Etat et conduisent parfois à de graves crises du système bancaire, crises consécutives à des défaillances en chaîne.

Ce phénomène entraîne une contraction de diverses composantes de l'espace budgétaire, dont les RLP.

- Pour la composante recettes fiscales centrales, l'accumulation d'arriérés publics, et tout particulièrement sous forme de crédits de TVA non remboursés, est très fréquemment à l'origine de compensations « sauvages » de créances : les contribuables refusent de verser les impôts dus, arguant de l'existence de créances en arriérés. Il s'agit d'un effet direct sur le montant des recettes fiscales centrales, qui peut affecter l'ensemble des impôts, y compris les impôts locaux dans la mesure où le contribuable ne fait pas forcément de distinction entre les différentes catégories de fiscalité.
- De plus, l'accumulation d'arriérés constitue un frein à la croissance économique et, bien évidemment, un obstacle indirect à la mobilisation de recettes publiques.
- Enfin, entamant la crédibilité de l'Etat et réduisant la croissance économique, l'accumulation d'arriérés publics défavorise l'offre des différentes catégories de financement du déficit budgétaire et, à ce titre, affecte les autres composantes de l'espace budgétaire, dont les ressources locales propres.

---

<sup>8</sup> Les limitations institutionnelles au financement monétaire du déficit mises en place dans certains pays ou groupes de pays (Djibouti, zone franc,) semblent aggraver l'accumulation d'arriérés de paiements, l'échappatoire du financement monétaire du déficit budgétaire étant soumise à une forte contrainte.



### ***Pauvreté et mobilisation de ressources locales propres***

Dans l'ensemble des pays africains, l'incidence de la pauvreté reste très élevée. Il s'agit là d'un facteur défavorable à la mobilisation de ressources fiscales (Chambas, 2005 ; Brun, Chambas et Combes, 2004).

D'une manière générale, une forte inégalité et une situation de grande pauvreté éventuellement combinées avec d'autres facteurs (fragmentation ethnique, divisions religieuses,...) tendent à entraîner une instabilité politique et l'apparition de régimes prédateurs où une partie importante de la population, généralement les plus pauvres, se trouve être exploitée par une minorité favorisée (Alesina et Perotti, 1994). Outre son effet néfaste sur la croissance, l'instabilité politique et les violences qui peuvent y être associées sont autant de facteurs de refus de l'impôt (Frey, Stutzer et Benz, 2001 ; Acemoglu et Robinson, 2001). Les inégalités et la pauvreté affectent le civisme fiscal, donc la capacité de l'Etat à prélever et à redistribuer.

Dans les pays très inégalitaires ou subissant une forte incidence de la pauvreté, la plupart des contribuables considèrent la distribution des revenus comme injuste. L'impôt central, et par extension l'impôt local apparaissent alors illégitimes ce qui incite à la fraude et à l'évasion fiscale. Les contribuables cherchent d'autant plus à échapper à l'impôt que l'Etat est prédateur (Krueger, 1993) et échoue dans sa mission à offrir des biens publics à tous. Selon Bayard (1989), la fraude fiscale constituerait alors « la seule réponse pertinente à l'arbitraire et à l'incurie des Etats ».

La faiblesse extrême des revenus et un nombre élevé de pauvres constituent des obstacles à la mobilisation fiscale (exonérations, coûts de prélèvement exorbitants,...). D'abord, la pauvreté est synonyme d'un revenu proche du seuil de subsistance. Il en résulte une extrême difficulté à supporter une taxation, notamment directe. De manière plus générale, afin d'échapper à la pauvreté, ou au moins de survivre, les pauvres cherchent à s'engager dans des activités non enregistrées (Schneider, 2003). Malgré le développement de techniques fiscales de plus en plus adaptées au défi posé par ces activités informelles, une forte informalisation de l'économie induite par une grande pauvreté détériore la capacité de mobilisation des ressources publiques (Araujo-Bonjean et Chambas, 2004).

### ***Financement extérieur et mobilisation de ressources locales propres***

Un large débat est actuellement engagé quant aux effets du financement extérieur et notamment de l'aide sur la mobilisation fiscale<sup>9</sup>. Les travaux disponibles ne permettent pas encore d'établir sans ambiguïté si l'aide exerce un effet démobilisateur ou non sur la mobilisation fiscale. Cette question concerne évidemment les ressources fiscales locales ; elle se pose d'autant plus que les bailleurs de fonds jouent un rôle important d'appui technique et financier dans le développement de nombreuses collectivités décentralisées. En particulier, ils contribuent à l'identification, la planification, la mise en œuvre, et le suivi-évaluation des Projets/programmes mais leur capacité à mobiliser des ressources externes est susceptible de rendre moins nécessaire la mobilisation de RLP et constituer ainsi un facteur de démobilisation vis-à-vis de la fiscalité locale. Inversement, on peut penser que par leur action, notamment en créant des besoins en ressources récurrentes et aussi par

---

<sup>9</sup> Brun J-F, Chambas G., Guérineau S. 2007 « Aide et mobilisation fiscale » Etude effectuée à la demande de l'AFD, CERDI.

des actions spécifiques de renforcement des RLP, les bailleurs de fonds peuvent favoriser la mobilisation de RLP.

## 1.2. Quelles orientations globales pour renforcer les ressources locales propres ?

Pour favoriser la mobilisation de ressources locales, il est utile, pays par pays, d'identifier les facteurs globaux constituant des obstacles à cette mobilisation de ressources locales. Il sera alors possible d'envisager des actions pour promouvoir un environnement plus favorable à la mobilisation de ressources locales.

Afin d'éviter des coûts économiques et sociaux excessifs, qui proviendrait de la mobilisation d'un niveau de RLP non optimal, le choix d'un objectif de niveau de recettes locales doit reposer sur un processus d'optimisation. Une telle optimisation peut s'opérer à travers une analyse se situant dans le cadre d'un concept d'espace budgétaire. Il est alors possible d'évaluer de manière comparative le recours entre toutes les ressources qu'un Etat peut mobiliser. Pour mener à bien les analyses nécessaires à cette optimisation, il conviendrait de disposer de données statistiques sur des variables comme, par exemple, le coût de mobilisation de différentes ressources de l'espace budgétaire ainsi que sur les coûts de collecte des diverses catégories de RLP. Une évaluation des distorsions économiques et des effets sur la pauvreté des RLP serait aussi utile.

## 2 Système fiscal en Afrique pour la mobilisation de ressources locales propres

On examine le système fiscal local du Bénin en concentration l'attention sur les innovations mises en œuvre avant de dégager les principales difficultés suscitées par ce système. Le système fiscal local du Bénin semblant relativement représentatif de la fiscalité locale d'un grand nombre de pays africains s'inscrivant dans la tradition administrative française, il paraît possible d'explorer quelques pistes d'amélioration.

### 2.1 Le système fiscal local du Bénin : principaux constats

#### 2.1.1 Vue globale du système de RLP

Comme dans beaucoup de pays africains, la législation du Bénin prévoit une grande diversité<sup>10</sup> de ressources locales. La simple lecture de la liste des impôts locaux prévus par les

---

<sup>10</sup> Ainsi, l'article 10 de la Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin autorise un grand nombre de ressources en faveur des communes. Elle distingue six catégories de ressources fiscales et non fiscales pour les communes. *Le produit des impôts locaux suivants* : taxe de développement local, contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, patente et licence, taxe sur les armes à feu. *Le produit des taxes suivantes* : taxe de pacage, taxe sur les barques et les pirogues motorisées, taxes sur les spectacles, jeux et divertissements, taxe sur les ventes de boissons fermentées artisanales, taxe sur la publicité, taxe sur les affiches, taxe sur les taxis de ville à quatre ou à deux roues. *Le produit des ristournes comprenant la part revenant à la commune* : taxe touristique prélevée par l'Etat, taxe sur les véhicules à moteur, TVA perçue au cordon douanier (ristourne de 0.4135% de la TVA perçue au cordon douanier), taxe de voirie prélevée au taux de 0.15 % au cordon douanier (la Loi de Finances 1990 répartit le produit de la taxe de voirie à raison de 60% pour Cotonou, 24% Porto Novo et 16 % Parakou), taxe sur l'exploitation des carrières et des mines. *Le produit des taxes rémunératoires* : droits de marché,

textes conduit à conclure à un nombre excessif de ceux-là. Beaucoup d'impôts locaux ne sont pas appliqués ou produisent des recettes infimes. Leur multiplication, loin de garantir des recettes substantielles et stables, introduit, semble-t-il, un élément de complexité défavorable à la mobilisation de ressources locales.

Une large place est accordée à des ressources non fiscales qui présentent souvent le caractère de taxes rémunératoires. Ces ressources non fiscales sont liées généralement à des prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal. Elles peuvent donc présenter une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. De plus, les taxes rémunératoires sont reliées à la quantité et/ou qualité des services, équipements et infrastructures offerts par les collectivités ce qui est favorable à un bon recouvrement<sup>11</sup>.

### 2.1.2 Une innovation ambiguë : la Taxe de Développement local

Dans les pays africains comme la Mauritanie, de nombreuses collectivités surtout en milieu rural ne peuvent mobiliser de RLP en raison d'un manque d'adéquation des impôts locaux existants. Aussi au Bénin, la taxe de développement local créée en 1999 a-t-elle pour objectif central de pourvoir en RLP les communes disposant d'un faible potentiel de recettes au titre des autres impôts locaux. La Loi instituant la TDL prévoit une très grande variété d'impôts.

En l'absence de textes d'application, cet impôt ne devrait pas être collecté. Cependant, la TDL est déjà appliquée dans des conditions ambiguës selon les communes, puisqu'en l'absence d'une situation clarifiée, pressées par le besoin de ressources, de nombreuses communes ont mis en place des taxes qui avaient été prévues dans le projet de texte de Loi initial mais aussi des taxes non prévues. Ainsi, par exemple, sont appliquées des ristournes sur le coton, des taxes sur les produits vivriers commercialisés sur les territoires communaux, des taxes sur les noix d'anacarde. Des taxes, dont certaines sont la contrepartie de prestations effectives de la part des communes, frappent également les activités d'élevage (pacage, transit, abattage, abreuvoir, zone de commercialisation). Les activités forestières et l'extraction de produits de carrière sont aussi l'occasion de taxes. Des TDL sont levées sur les transits de voitures introduites en contrebande dans les pays frontaliers. D'une manière générale, les droits de barrière<sup>12</sup> tendent à se multiplier en l'absence de toute coordination.

---

*droits sur les actes administratifs, amendes et droits sur les services marchands. Produits de patrimoine et surtaxes. Les communes sont habilitées à percevoir les produits des actes administratifs et actes d'Etat civil, le produit des amendes relatives au territoire communal, les droits sur les services marchands (taxe de stationnement, droits de marché, les recettes de services d'hygiène (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), taxes ou redevance en matière d'urbanisme et d'environnement. Les communes perçoivent aussi des produits de patrimoine et de l'exploitation des domaines communaux. Il s'agit, d'une part, des ressources que les communes tirent de la location de leurs infrastructures marchandes, de la vente de certains actifs (forêts, mines, carrières) et de la rétribution des prestations de services que les communes fournissent à leur population. Enfin, les communes peuvent aussi percevoir des surtaxes sur l'électricité et l'eau.*

<sup>11</sup> Dans de nombreuses collectivités, la réticence des contribuables à payer s'explique par l'insuffisance des prestations délivrées (désorganisation voire inexistence du ramassage des ordures ménagères, insalubrité et insécurité des marchés, encombrement des trottoirs avec l'installation anarchique des cantines et souks, manque d'entretien des ouvrages de voiries et de drainage, etc...). Il ressort des enquêtes contribuables menées dans divers pays africains que les usagers se déclarent prêts à payer le prix du service rendu à condition que le service en question réponde à leurs besoins et que la qualité du service soit garantie. Toutefois, l'acceptation du principe de la tarification des services locaux est plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale. Cela est lié à la différence de pouvoir d'achat, à la plus grande diffusion du principe de tarification en ville et à la plus faible perception des services rendus par les collectivités en zone rurale.

<sup>12</sup> La perception de droits de barrières au profit de collectivités locales est une tendance observée dans de nombreux pays. Notons qu'un pays comme la Mauritanie est parvenu à réduire cette pratique notamment à travers un accord national avec les transporteurs routiers.

### 2.1.3 La Taxe Foncière Unique TFU et la Taxe Professionnelle Unique

Comme dans la plupart des pays africains de tradition administrative française, la fiscalité locale des communes urbaines du Bénin était encore largement fondée sur les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, patentes et licences. Le régime légal de ces impôts présente l'inconvénient d'une grande complexité, qui a rendu leur application difficile. De plus, en Afrique subsaharienne, les administrations financières ne disposent pas des moyens pour appliquer des fiscalités de masse complexes, dont d'ailleurs le potentiel de recettes est faible relativement aux coûts administratifs de collecte.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, le Bénin a été précurseur en modernisant avec la TFU la fiscalité foncière et avec la TPU non seulement la patente mais aussi le régime de taxation des petites activités professionnelles.

#### *La taxe foncière unique (TFU)*

Contrairement aux pays développés, où le rôle relatif de la fiscalité foncière dans le financement des collectivités locales tend à décliner, la fiscalité foncière urbaine devrait constituer une recette essentielle pour financer les collectivités locales des PED. La fiscalité foncière urbaine présente des propriétés (*cf. infra*) qui devraient en faire, malgré des difficultés de mise en œuvre considérables, une source majeure de recettes fiscales locales pour les pays d'Afrique subsaharienne, en particulier dans les pays dont la faible capacité budgétaire ne permet pas d'assurer des ressources locales stables par les transferts du centre<sup>13</sup>.

Au Bénin, la réforme de 1994 a substitué une taxe foncière unique (TFU) aux anciennes contributions foncières bâties et non bâties et à deux impôts d'Etat (la taxe immobilière sur les loyers et l'impôt général sur les revenus). La TFU ne s'applique qu'aux trois villes à statut particulier dotées d'un registre foncier urbain : Cotonou, Porto Novo et Parakou. Elle suppose la mise en place d'un registre foncier urbain (RFU), une sorte de « cadastre simplifié ».

#### *Le régime de la taxe foncière unique*

Au titre de la TFU, sont imposables<sup>14</sup> les constructions fixées au sol à demeure ainsi que toutes les installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions. La base d'imposition de la TFU est la valeur locative réelle des biens imposables. Le taux de la taxe s'élève à 5% pour les propriétés bâties et à 6% pour les propriétés non bâties. Par délibération, les communes peuvent réduire ou augmenter ces taux de 2 points au maximum. Le paiement régulier

<sup>13</sup> Certains pays à revenu intermédiaire comme le Maroc, devant les difficultés de mise en œuvre d'une fiscalité foncière urbaine, ont fait le choix de financer leurs collectivités décentralisées à partir d'autres ressources (Brun, Chambas, Mourji, 2006). Ainsi, une ressource majeure des communes et collectivités décentralisées du Maroc est-elle constituée par la rétrocession de un tiers du produit global de la TVA, soit plus de deux points de PIB ce qui est considérable relativement au niveau des RLP constaté dans les pays d'Afrique subsaharienne. Un tel choix de rétrocession de ressources centrales est très difficilement envisageable dans les pays au Sud du Sahara en raison de l'extrême difficulté, surtout pour les pays les plus pauvres, à réussir la transition fiscale (Baumgart et Keen 2005). De plus, des difficultés pour promouvoir une efficacité suffisante des dépenses des collectivités locales sont prévisibles si on dispose pas d'un lien fort entre impôts et biens publics. Au niveau local, ce lien est établi surtout à travers la mobilisation de RLP.

<sup>14</sup> Le champ d'application et une grande partie des exonérations sont calqués sur la législation française.

des impôts fonciers créé une présomption de propriété. A l'inverse, le non-paiement de l'impôt peut être considéré comme une présomption de non-propriété par les autorités compétentes.

### *Les fondements d'une taxe foncière urbaine dans les pays africains*

*Taxe foncière urbaine, impôt local par excellence.* Selon une règle usuelle de répartition des impôts entre les échelons de gouvernements détermine que "tout ce qui est mobile revient à l'Etat et tout ce qui est immobile revient aux collectivités". Cette règle cherche en particulier à éviter des effets de distorsions de la fiscalité locale car si la fiscalité modifie la localisation des activités ou des richesses, il en résulte une perte collective de bien être (effets négatifs de la concurrence fiscale horizontale).

*Impôt foncier : un impôt quasi-"forfaitaire".* En raison de la faible pression fiscale effective entraînée, la fiscalité foncière urbaine envisagée en Afrique entraîne un faible impact sur la localisation des actifs fonciers. Il semble possible de considérer l'impôt foncier comme proche d'un impôt "forfaitaire" au sens de la théorie économique. En d'autres termes, ces impôts ne semblent pas susceptibles d'agir de manière importante, ni sur l'offre (décision de bâtir des logements ou des bâtiments industriels et commerciaux), ni sur la demande, ni encore sur la localisation des actifs fonciers urbains.

La taxation des actifs peu mobiles facilite l'application des principes fondamentaux de la fiscalité "paye qui profite et paye qui peut", puisque la localisation sur le territoire d'une collectivité locale d'un actif foncier peut permettre de présumer la consommation de biens publics locaux et/ou une capacité contributive.

*Impôt foncier et développement.* Bien que coûteux, l'établissement d'un cadastre, ou d'un registre foncier urbain, favorise non seulement à la mise en œuvre d'une composante essentielle de la fiscalité locale, mais il contribue également à établir formellement les droits de propriétés sur les actifs fonciers urbains. La clarification de ces droits fonciers peut constituer la principale justification des opérations de cadastrage et offre une base pour la constitution de garanties bancaires ou autres. En réduisant ainsi les risques inhérents aux opérations de crédits, elle permet d'abaisser le coût de l'emprunt de manière significative et en facilite l'accès de manière considérable.

*Impôt foncier : un impôt en relation avec le développement urbain.* L'impôt foncier est un des rares impôts dont le produit potentiel semblerait à la mesure du défi du développement rapide des villes africaines. L'expansion urbaine se traduit par la création d'actifs fonciers nouveaux qui déterminent certes l'évolution des besoins collectifs locaux en infrastructures, sécurité, éducation, santé, etc. mais aussi, parallèlement, un élargissement de la base taxable au titre de l'impôt foncier. Pour rendre "soutenable" le financement de services publics locaux découlant de la croissance urbaine, il ne semble donc pas possible de faire l'économie d'un recours à l'impôt foncier urbain. Encore faut-il contenir dans des limites raisonnables les coûts de collecte de cet impôt.

*Impôt foncier et équité.* La fiscalité est considérée traditionnellement dans les pays développés comme un instrument important d'équité et de redistribution des revenus (Mirrlees, 1971 ; Piketty, 1997 ; Bourguignon, 1998). De ce fait, de nombreuses analyses ont été consacrées aux effets de la fiscalité sur la distribution des revenus. L'impôt sur le revenu est l'instrument naturel qui permet d'assurer une certaine redistribution. Or, en Afrique, cet impôt est peu développé (Chambas, 2005). Pourtant, les inégalités de revenus sont considérables<sup>15</sup> et l'incidence de la pauvreté souvent très

<sup>15</sup> Voir Deiniger K. et L. SQUIRE, (1996), "Measuring Income Inequality : A New Data Base", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, n°3, pp 565-591.

forte. Actuellement, l'impôt foncier est le seul impôt direct dont l'assiette puisse être en aussi étroite relation avec la capacité contributive effective des contribuables. Faire en sorte que les contribuables africains acquittent un impôt en relation avec leurs revenus ou leurs richesses effectives, y compris pour la part ayant échappé aux autres impôts, constituerait une novation marquante en matière d'équité, qui favoriserait sans doute le civisme fiscal. Pour l'instant, l'application des impôts fonciers demeure marginale et donc ne peut constituer un instrument significatif de redistribution.

*Impôt, responsabilité et citoyenneté urbaine.* Dans des pays où la citoyenneté fiscale se construit encore tant au niveau national que local, l'impôt foncier présente deux qualités importantes : il est direct et il concerne potentiellement une large partie de la population. Ces deux caractéristiques font de cet impôt un élément fondateur de la citoyenneté. A l'instar du droit de vote et de la représentation politique liée, l'impôt foncier induit une reconnaissance sociale du contribuable, qui est incité à adopter un comportement responsable. Première étape vers la légalisation d'installations sans la sécurité juridique liée à un titre, le paiement de l'impôt foncier peut stabiliser les implantations et inciter les habitants à s'investir dans leur quartier. De plus, en acquittant l'impôt, les populations sont en droit de revendiquer des dépenses d'aménagement de la part de la collectivité locale et de demander des comptes aux élus sur l'utilisation des fonds publics. Cette spécificité de l'impôt foncier paraît de nature à en faciliter l'acceptation. Cependant, un prélèvement élevé dans un contexte d'érosion importante du revenu réel pour de larges couches des populations urbaines (salariés du secteur public) serait d'autant plus mal accepté que les salariés supportent déjà une grande partie de l'impôt sur le revenu. Cette forte réticence des salariés vient s'ajouter à celle naturelle des propriétaires les plus importants.

*Un signal de prix.* L'impôt foncier permet également de déduire une relation étroite entre l'impôt local et l'offre de biens ou de services publics locaux. Il améliore ainsi l'efficacité des choix de consommation en présence de biens collectifs. Cet impôt constitue un facteur important qui détermine le niveau de services collectifs offert dans la collectivité. Il permet donc de confronter les contribuables au coût des services qu'ils consomment. Il est à souligner que cette caractéristique n'est pas partagée par l'ensemble des ressources des collectivités locales. Ainsi, les transferts (subventions) de l'Etat central ont pour vocation essentielle la péréquation mais ne fonctionnent pas comme des prix puisque le niveau des dotations est fixé souvent de façon exogène. De façon similaire, les taxes indirectes locales (taxes rétrocedées, taxes sur l'eau et l'électricité) constituent de médiocres signaux de prix car elles sont incluses dans le prix du produit concerné, donc plus difficilement appréciables par le contribuable-consommateur.

### ***La taxe professionnelle unique (TPU)***

L'assiette de la patente traditionnelle qui est complexe<sup>16</sup>, peut être considéré comme une approximation de la consommation de l'activité concernée en biens et services collectifs locaux (infrastructures collectives, sécurité, santé, éducation...). A l'évidence, son mode d'évaluation détermine la vocation locale de cet impôt, encore trop souvent recouvré au profit de l'Etat central. Son montant généralement modéré et la définition de son assiette en font un impôt qui affecte relativement peu le système d'incitations économiques. Ces caractéristiques impliquent une relative neutralité économique de la patente. Son rendement est cependant obéré par les exonérations prévues notamment dans le code des investissements. Dans de nombreux pays, il en résulte un lourd

---

<sup>16</sup> La patente est due par toute personne physique ou morale qui exerce un commerce ou une industrie. Elle se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel assis sur la valeur locative des locaux professionnels. Ces droits sont élaborés à partir d'un tarif selon la profession.

handicap pour certaines collectivités locales qui d'ailleurs ne sont pas associées à la décision d'exonération.

Avant 1994, la législation fiscale du Bénin, comme celle de nombreux pays africains, prévoyait un régime d'imposition complexe pour les petites entreprises. Ces entreprises sont assujetties dans le cadre d'un régime forfaitaire à un impôt sur le bénéfice, à un impôt forfaitaire représentatif de la TVA ou de la taxe sur le chiffre d'affaires et enfin à la patente.

Avec la réforme de 1994, s'appuyant sur la bonne acceptation de la patente, le Bénin comme un nombre croissant d'Etats africains a adopté pour l'imposition des petites activités une patente synthétique TPU qui ajoute à la patente traditionnelle, les impôts sur le résultat et l'impôt représentatif de la taxe sur le chiffre d'affaires ou de la TVA. La TPU n'est applicable seulement que dans les communes à statut particulier. Elle est assise sur la valeur locative professionnelle des établissements. Son taux est fixé à 6% auquel s'ajoute 6% correspondant à l'impôt d'Etat. Il est toutefois prévu que ce taux puisse être réduit ou augmenter sur délibérations des collectivités locales de 2 points.

Au Bénin, la TPU est affectée<sup>17</sup> à part égale au budget de l'Etat et à celui des collectivités locales. 10% du produit de ces impôts revenant aux collectivités locales est versé aux administrations d'Etat afin de couvrir le coût administratif de gestion de l'impôt.

#### **2.1.4 Les ressources fiscales rétrocédées**

La législation du Bénin prévoit la rétrocession aux communes d'une fraction de TVA et de la taxe de voirie. On peut aussi rattacher aux ressources rétrocédées la dotation destinée à compenser les pertes de recettes consécutives à la suppression de la taxe civique.

- Du point de vue des principes, il est curieux de prévoir la rétrocession seulement de la fraction perçue en douane de la TVA. On rétrocède ainsi l'équivalent d'une recette tarifaire dont le volume est instable. En effet, la TVA perçue en douane est assise sur la valeur des importations, valeur très sensible<sup>18</sup> aux variations conjoncturelles.
- La taxe de voirie, héritière des anciennes taxes de roulage, avait pour objectif de compenser les villes portuaires pour les coûts occasionnés par le trafic routier d'origine portuaire. Cette taxe a été supprimée par la loi fiscale de 2006 pour les marchandises en direction du Burkina Faso et du Niger. La taxe est maintenue en direction des autres destinations. La taxe de voirie est répartie à hauteur de 80% aux circonscriptions urbaines (Cotonou (60%), Porto-Novo (24%) et Parakou (16%)) et de 20% aux autres communes, avec une répartition selon le poids démographique de chaque commune.
- Le reversement de compensation pour suppression de la taxe civique est calculé en fonction des recettes annuelles moyennes perçues dans le passé au titre de la taxe civique de chaque commune. Cette subvention confère un avantage aux petites communes caractérisées par des taux de recouvrement plus élevés que les grandes villes.

<sup>17</sup> On retrouve une procédure de partage similaire dans de nombreux pays dont Madagascar ou le Sénégal.

<sup>18</sup> La TVA, dans son ensemble, est assise sur les consommations finales : elle est beaucoup plus stable que la composante assise sur les échanges.

## 2. 2 Le système fiscal local du Bénin : les difficultés

La TDL est à l'origine d'effets néfastes notamment en raison de phénomènes de concurrence fiscale. De plus, en dépit de leur caractère novateur, TFU et TPU n'apportent pas une solution satisfaisante aux difficultés que ces taxes devaient pallier.

### 2.2.1 Les difficultés introduites par la TDL

#### *Manque de neutralité économique et de justice sociale ; conflit avec la fiscalité centrale*

Dans différentes communes, la TDL est appliquée à la production de coton ou d'autres biens agricoles destinés à l'exportation. Elle s'avère alors être une pseudo-taxe à l'exportation dont les producteurs supportent l'incidence ultime alors qu'un objectif important des réformes de fiscalité centrale a été d'éliminer les taxes à l'exportation. De plus, l'un des principaux objectifs de l'introduction de la TVA dans les pays africains est d'éviter la création de toute rémanence au titre de la fiscalité indirecte interne sur les exportations.

La TDL peut aussi être à l'origine de charges fiscales excessives. Plusieurs cas relevés dans différentes communes ont mis en lumière des droits d'occupation, dont le mode d'évaluation (par exemple, évaluation sans procédure bien définie d'une redevance par mètre carré de l'espace public occupé par exemple) conduit à une fiscalité confiscatoire rejetée par les contribuables.

Les filières organisées comme la filière coton peuvent plus facilement que d'autres faire l'objet de prélèvements fiscaux. Le risque est alors une concentration de la fiscalité locale sur les filières organisées amenant des distorsions défavorables notamment aux productions d'exportation .

#### *Concurrence fiscale horizontale entre communes*

Au Bénin, les transits des bovins font l'objet de droits de péage perçus en cascade. La seule limite à l'accroissement de la pression fiscale sur les transits semble être le risque de détourner les transits de bovins au profit d'autres communes.

D'une manière plus générale, les taxes sur les transits de marchandises en cascade avec une charge fiscale variable en fonction de barrières décidées de manière isolée par les communes exerce des effets particulièrement pervers pour l'activité économique. Les systèmes de tarification, notamment selon la nature des produits transportés, tiennent particulièrement compte de l'influence de l'opinion publique ou de groupes de pression des opérateurs.

Cette concurrence pourrait conduire à fragmenter le marché économique national en marchés régionaux ou locaux par l'émergence de l'équivalent de tarifs « douaniers » intérieurs au niveau communal. Cette fragmentation du marché intérieur a déjà été observées en Russie ou en Chine lorsque les gouvernements locaux (provinces ou Etats) ont vu leur pouvoir économique s'accroître lors de période décentralisation (*cf.* par exemple Berkowitz et DeJong, 2005).

Une telle situation est évidemment incompatible avec la politique d'ouverture à l'extérieur et d'intégration régionale dans le cadre de l'UEMOA qui constituent deux objectifs majeurs des autorités du Bénin.



### 2.2.2 La taxation foncière urbaine : les écueils

Comme dans les autres pays d'Afrique subsaharienne, les contributions foncières traditionnelles sur les propriétés bâties et non bâties n'ont jamais fait l'objet d'une application de masse au Bénin. L'essentiel du produit des impôts fonciers provient des versements des entreprises de taille moyenne ou grande. Les taxes foncières sont l'objet d'un rejet général dans les pays africains. Leur cumul avec l'impôt sur les revenus foncier ajoute à la confusion car le contribuable est désorienté par cette superposition d'impôts.

En Afrique, l'acceptation de la taxe foncière est rendue difficile en premier lieu en raison de la faiblesse de la tradition dans ce domaine et aussi en raison de l'ambiguïté de la nature des taxes foncières. De plus, l'offre de biens et de services publics par les collectivités locales apparaît souvent insuffisante pour légitimer un impôt foncier. L'impôt foncier est d'autant plus mal accepté que certains contribuables accoutumés à échapper à l'impôt, persistent dans un comportement de "passager clandestin" vis-à-vis aussi bien des collectivités locales que de l'Etat central.

Le recouvrement d'un impôt foncier, s'il doit être d'application générale et donc étendu à des bâtiments modestes, implique des coûts de collecte élevés. L'impôt foncier nécessite un repérage des actifs fonciers et donc un travail de collecte et de traitement d'informations important. De plus, notamment dans les quartiers populaires, de fréquentes mises à jour sont nécessaires.

Il apparaît de nombreuses difficultés notamment concernant l'évaluation de la valeur locative. Dans les zones RFU du Bénin, une « formule » de détermination de la valeur locative incluse dans le logiciel de gestion de la TFU produit des résultats non transparents et souvent aberrants. Ceux-ci nécessitent des corrections sous la forme d'« écrêtements » largement discrétionnaires. Le risque d'arbitraire est alors élevé.

### 2.2.3. La taxe Professionnelle Unique : les difficultés

Le choix en faveur d'une patente synthétique libératoire de tous les autres impôts qui frappaient précédemment les petites entreprises constitue un facteur de simplification et d'efficacité. Cependant, la référence à la valeur locative constitue une source d'incertitudes et de complications. Cela est d'autant plus préjudiciable que, comme le met en lumière le cas de nombreux pays d'Afrique subsaharienne<sup>19</sup> dont le Bénin, l'enjeu de recettes attaché à ce type d'impôt est faible.

La principale difficulté consiste à asseoir la TPU sur la valeur locative, c'est-à-dire sur la même assiette que la TFU. Il en résulte un risque de surimposition des activités économiques nécessitant beaucoup de locaux ou, au contraire, de sous-imposition des activités ne nécessitant que peu de locaux.

La nature hybride<sup>20</sup> de la patente synthétique a incité certains Etats (Bénin, Madagascar, Togo) à distinguer la composante locale correspondant à la patente au sens strict de celle synthétique correspondant à la fiscalité nationale et à les ventiler au bénéfice respectivement des collectivités locales et de l'Etat. Cette distinction, qui porte sur des impôts de faible montant, pour justifiée qu'elle puisse être au plan des principes, conduit à des difficultés d'administration, disproportionnées.

<sup>19</sup> Ainsi, le Burkina Faso a consacré des moyens importants au recouvrement de la contribution sur le secteur informel (CSI). Sur Ouagadougou seul plus de 40 000 cotes sont recouvrés. Cependant la cote moyenne étant d'environ 6 000 FCFA le produit total reste limité tandis que les coûts de mobilisation de cet impôt sont très élevés.

<sup>20</sup> La TPU s'est substituée à la patente, à l'impôt BIC pour les petites entreprises individuelles et au forfait TVA.

## **2.3 Quelles orientations envisageables pour les systèmes de fiscalité locale ?**

### **2.3.1 Les orientations globales**

#### *Le rôle de coordination de l'Etat central*

La fiscalité locale est à articuler de manière cohérente<sup>21</sup> avec la fiscalité centrale. Le système de fiscalité locale peut être déduit d'une analyse globale portant sur les différentes formes de fiscalité et s'inscrivant dans une problématique d'espace budgétaire utile pour une démarche d'optimisation.

#### *La mobilisation de ressources en nombre limité*

La multiplication des ressources conduit à une fiscalité à faible rendement et difficile à administrer. De plus, un grand nombre d'impôts locaux introduit de la confusion pour le contribuable ; il contribue aussi à un sentiment d'un harcèlement fiscal. Il convient donc d'éviter de disperser les efforts de mobilisation de la fiscalité locale sur une multitude de recettes diverses à faible potentiel.

#### *Optimiser le coût économique et social lié à la mobilisation des RLP*

Comme en matière de fiscalité centrale, un objectif essentiel doit être de mobiliser en priorité les ressources à vocation locale qui présentent les propriétés les plus favorables (bonne acceptation par les populations, fort potentiel de recettes, moindres distorsions économiques, effets sociaux favorables, coûts de recouvrement les plus faibles). A cette fin, il est indispensable de réunir les informations pertinentes pour éclairer les choix nécessaires. A l'évidence dans un tel cadre d'analyse du système de fiscalité locale, il convient de renoncer aux impôts locaux à l'origine de fortes distorsions économiques ou d'incohérences dans le système fiscal existant : il s'agit d'exclure en particulier les droits de barrière cumulatifs et anarchiques.

#### *Les ressources rétrocédées par l'Etat central*

L'application des politiques de libéralisation modifie fortement la structure des recettes fiscales centrales. Aussi, est-il utile de définir des règles de rétrocession des ressources qui ne conduisent pas à des montants instables de transferts. C'est la raison pour laquelle dans le cas du Bénin, il serait souhaitable d'améliorer la définition de certaines ressources rétrocédées par l'Etat central. Ainsi, dans l'hypothèse de son maintien, la taxe de voirie pourrait devenir une partie du

---

<sup>21</sup> Lors de la définition d'un système de fiscalité locale, il est souhaitable, en recherchant une articulation cohérente, de veiller à préserver les acquis obtenus à partir des réformes successives relatives à la fiscalité centrale.

produit global de la TVA et non de la seule composante assise sur les importations. Il est aussi nécessaire que l'Etat central n'accumule pas d'arriérés ou de retards pour le versement des ressources rétrocédées : de nombreuses difficultés constatées dans divers pays (Cameroun, Mauritanie, ...) constituent un handicap pour les collectivités locales.

### **2.3.2 Assurer l'élasticité de la fiscalité locale**

Le développement urbain et la croissance démographique de l'ensemble de la population impliquent une croissance très rapide des besoins, notamment dans les villes. Aussi, est-il important pour promouvoir des RLP durables d'adopter des mesures fiscales susceptibles de rendre l'impôt suffisamment élastique par rapport à ce développement. Par exemple, une vignette automobile, qui deviendrait exclusivement une recette de fiscalité locale, permettrait de disposer de ressources élastiques par rapport à l'accroissement des besoins collectifs en matière de transport.

L'application de taxes locales sur l'eau et l'électricité pourrait aussi conduire à des recettes locales élastiques par rapport aux besoins et à faible coût de collecte. Certes, divers arguments incitent à examiner avec prudence l'opportunité de telles taxes. Malgré le caractère séduisant d'une collecte de ressources fiscales locales à travers des structures relativement efficaces dans le recouvrement de leurs créances, l'expérience de pays comme Madagascar montre qu'un moins bon recouvrement des factures d'eau et d'électricité est à craindre. A cela s'ajoute le risque de relations confuses entre les collectivités locales et les sociétés d'eau et d'électricité. La tentation de la compensation de créances peut aussi introduire un aléa moral, en incitant les collectivités à un gaspillage d'eau et d'électricité. Enfin, comme le contribuable n'est généralement pas en mesure d'appréhender le caractère de fiscalité locale d'une partie de ses factures d'eau et d'électricité, l'avantage d'un lien direct entre l'offre de services publics locaux et l'impôt disparaît. La contrepartie de cet inconvénient est de parvenir à des prélèvements perçus comme « indolores ». Enfin, il conviendrait de définir un système n'allant pas à l'encontre des objectifs de réduction de la pauvreté poursuivis dans certains pays comme l'Afrique du Sud<sup>22</sup>.

### **2.3.3 L'introduction d'impôts indiciaires, une voie de plus en plus empruntée**

Les ressources de fiscalité locale sont en grande partie des ressources de fiscalité directe. Pour mobiliser des ressources significatives, il est nécessaire d'asseoir l'impôt sur un grand nombre de contribuables, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population. Le faible niveau de revenu d'une grande partie de la population implique qu'un grand nombre de cotes seront de faible montant unitaire.

Pour être efficace dans la mobilisation des ressources de fiscalité locale, il convient de veiller à minimiser les coûts de collecte. Or, les régimes actuels unifiés des impôts locaux apparaissent généralement trop complexes pour atteindre un tel objectif.

- Un régime d'imposition assis sur une assiette relativement complexe et donc coûteuse à évaluer telle que la valeur locative apparaît justifié dans une minorité de cas, pour des cotes d'un montant substantiel et dans la mesure où il est possible d'espérer une application significative de l'impôt.

---

<sup>22</sup> En Afrique du Sud, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la gratuité de l'offre d'eau est appliquée sur certaines consommations d'eau.

- Un système d'impôt sophistiqué apparaît peu pertinent quand il s'agit de recouvrer un très grand nombre de cotes de montant particulièrement faible, le coût de collecte de l'impôt foncier devient alors exorbitant relativement aux montants recouverts alors que l'enjeu en terme d'équité est marginal en raison de la faiblesse extrême des cotes. De plus, le contribuable est souvent dépassé par la complexité du calcul surtout si des formules opaques sont retenues.

Pour ce type de situation, il pourrait être suggéré de tirer, comme en matière de fiscalité centrale, les conséquences de cette dualité de situation.

- La fiscalité applicable aux cotes élevées (actifs immobiliers modernes) demeurerait inchangée. Dans la mesure où l'enjeu en terme de recettes et d'avantages sociaux le justifie, il est supportable d'admettre les inconvénients d'une gestion forcément complexe, dont le coût relatif ne serait pas exorbitant en raison du montant plutôt élevé des cotes..
- La fiscalité relative aux petites cotes pourrait être simplifiée de manière drastique et devenir purement indiciaire adoptant des taxes de résidence évaluées de manière similaire à celle introduite au Burkina Faso. Le caractère indiciaire simplifié de l'impôt permettrait alors d'organiser des tournées simultanées de recouvrement et de recensement en faisant largement appel à du personnel communal. Il s'agirait de se dispenser dans la mesure du possible des procédures d'émission de rôles. A travers un recensement concomitant au recouvrement, on éviterait des recensements à périodicité longue, souvent peu efficaces en dépit de leurs coûts élevés, en raison des difficultés de repérage des contribuables. Dans le cadre d'un partage des tâches entre fiscalité centrale et locale, il semblerait envisageable dans les cas où l'application d'un impôt local complexe soulève de très fortes difficultés d'explorer l'hypothèse d'une fiscalité foncière locale purement indiciaire peu redistributive en comptant sur l'impôt général sur le revenu qui relève de la fiscalité centrale pour introduire une plus grande progressivité à travers la taxation des revenus fonciers.

### 2.3.4 Pour une patente synthétique indiciaire

Dans l'ensemble des pays africains, le système de taxation des petites activités pourrait être simplifié de manière drastique en retenant une patente synthétique indiciaire<sup>23</sup>, payable spontanément, dont le montant serait alors déterminé en fonction d'indices objectifs du niveau de l'activité, sans référence au chiffre d'affaires. L'évaluation de l'assiette de l'impôt découlerait alors d'un barème d'imposition indiciaire établi à partir d'indices objectifs, simples et facilement repérables<sup>24</sup>.

Comme le montre l'exemple de la Mauritanie avec la taxe communale, la simplicité de la patente synthétique indiciaire faciliterait sa compréhension par les contribuables et son acceptation.

<sup>23</sup> Des propositions très précises de régime des patentes synthétiques élaborées ont été définies par les missions Thill. La Mauritanie applique un tel système depuis plusieurs années.

<sup>24</sup> Dans un objectif de transparence de la fiscalité, il s'agit de permettre au contribuable de connaître les critères utilisés pour déterminer le montant de l'impôt exigible.

Elle permettrait aussi la réduction des coûts de gestion, en évitant de multiplier les démarches à l'égard de ces petits contribuables (notamment limitation des visites sur le terrain).<sup>25</sup>

Pour une mobilisation efficace de la patente synthétique, il conviendrait probablement de privilégier une procédure de paiement spontanée selon une périodicité trimestrielle, voire mensuelle. Les tournées de recouvrement, qui pourraient être fortement facilitées par l'existence d'un cadastre ou à défaut d'une cartographie permettant des repérages faciles, auraient pour objectif de contrôler l'effectivité des paiements et d'effectuer le recouvrement auprès des récalcitrants.

### **3 Administration de la fiscalité locale : principaux constats et orientations**

#### **3.1. Principaux constats sur l'administration de la fiscalité locale**

*Un premier constat* est que le niveau des moyens actuels (moyens humains et matériels) des administrations fiscales en Afrique ne leur permet pas de gérer efficacement une fiscalité locale de masse qui exige des moyens humains et matériels très au-delà de ceux disponibles. Ainsi, au Bénin, les services de la Direction Générale des Impôts ne parviennent pas, en dépit du concours des communes, à mobiliser dans des conditions satisfaisantes les recettes fiscales locales. Dans de nombreux pays (Bénin, Burkina Faso, Mauritanie, Sénégal), le réseau du Trésor s'avère mieux doté en moyens susceptibles d'appuyer les collectivités locales. Enfin, à l'exception de certaines grandes communautés urbaines, les collectivités locales se caractérisent par la faiblesse de leurs moyens et de leur capacité de gestion.

*Un second constat* est relatif à la stratégie de collecte de la fiscalité dans les pays africains. L'orientation stratégique des administrations fiscales consiste à concentrer les moyens disponibles sur la gestion des collecteurs d'impôts les plus importants. Il s'agit là d'un choix fondamental, qui a permis de réaliser d'importants progrès dans la mobilisation des impôts centraux. Cette orientation n'est pas compatible avec la gestion d'une fiscalité locale de masse, qui serait susceptible de remettre en question les acquis obtenus au cours des deux dernières décennies à travers la modernisation de l'administration fiscale.

*Un troisième constat* est relatif à la nécessité d'adapter les solutions administratives envisagées au contexte spécifique de chaque pays. Aussi, les choix envisagés ici étant déterminés à partir d'un nombre restreint de cas, notamment Bénin et Mauritanie, doivent être considérés comme une illustration. Dans d'autres contextes, que les auteurs envisageront prochainement à partir de l'examen d'autres pays<sup>26</sup>, des solutions susceptibles d'être différentes.

---

<sup>25</sup> Alors que des moyens importants sont souvent utilisés pour assurer la gestion des impôts synthétiques, le rendement de ces impôts est extrêmement faible (souvent moins de 10 000 FCFA annuellement par entreprise). La maîtrise des coûts de recouvrement est donc essentielle.

<sup>26</sup> Les pays analysés très prochainement par des missions sur place seront le Cameroun, le Ghana et le Mali. Il est aussi tenu compte de l'expérience d'autres pays notamment de Madagascar, du Maroc et du Sénégal.

## 3.2. Quels choix administratifs pour mobiliser la fiscalité locale ?

### 3.2.1 Quelles orientations envisager ?

*Un premier choix* envisageable serait de renforcer les moyens de l'administration fiscale pour que cette administration soit en mesure d'asseoir et de recouvrer les impôts locaux. Un inconvénient majeur d'une telle orientation est de ne pas choisir clairement le mode d'organisation de l'administration fiscale qui devient une organisation hybride en charge de missions (fiscalité centrale-fiscalité locale de masse) ayant très peu de relations entre elles. L'option en faveur d'un renforcement des moyens de l'administration fiscale peut se révéler peu pertinente car cette administration fiscale manque déjà d'efficacité pour mener à bien le cœur de sa mission qui est de recouvrer les impôts centraux essentiellement par l'intermédiaire de collecteurs. Le risque est de susciter des coûts d'opportunité considérables, à l'origine de pertes de recettes fiscales centrales, en rendant encore moins efficace la mobilisation fiscale à travers les collecteurs d'impôts majeurs.

*Une autre option possible*, exclusif du premier, serait de ne pas surcharger l'administration fiscale par des missions excessivement lourdes dans le domaine des impôts locaux. Dans un tel cadre, il convient alors de prévoir, comme en Mauritanie, une extension des compétences des collectivités décentralisées qui devraient exercer leur autorité sur les tâches d'assiette et de recouvrement des différentes catégories de recettes locales. Un appui du réseau du Trésor, réseau traditionnellement beaucoup plus dense que celui de l'administration fiscale et qui, en tant que receveur municipal assure déjà le recouvrement des recettes locales non fiscales, serait certainement utile à rechercher.

### 3.2.2 L'hypothèse d'un circuit fiscal unifié et rénové

A l'évidence, éviter la dualité de circuits financiers autour des collectivités locales serait une source d'efficacité. Les solutions envisageables varient certainement selon les contextes. Ainsi, dans le cas du Bénin mais aussi dans beaucoup d'autres pays (Burkina Faso, Mauritanie, Sénégal), la rénovation du circuit de fonctionnement du système fiscal pourrait s'opérer autour du réseau des recettes municipales et cela sans créer une nouvelle architecture administrative complexe, ni remettre en question la réunion des tâches d'assiette et de recouvrement qui a constitué un progrès décisif.

Afin d'éviter de mobiliser deux circuits financiers distincts pour les collectivités locales, il serait alors préférable d'utiliser en priorité le réseau le plus adapté des recettes municipales qui dépend généralement de la Direction Générale de la Comptabilité Publique. Les avantages de cette solution seraient une plus grande densité du réseau, le regroupement au sein d'un même service de la gestion de l'ensemble des ressources fiscales et non fiscales et la préservation du regroupement de l'assiette et du recouvrement. Cette option permet le respect de la vocation des administrations fiscales à gérer de manière moderne des collecteurs majeurs d'impôts.

Les Régies municipales auraient la responsabilité de la mobilisation des RLP. Les régies municipales assureraient l'ensemble des tâches d'assiette et de recouvrement jusqu'au contentieux<sup>27</sup>.

Le recouvrement des impôts indiciaries pourrait s'effectuer, soit dans le cadre de paiements spontanés, soit dans celui de tournées de recouvrement qui permettraient aussi de mettre à jour le recensement.

## Conclusion

Le processus de décentralisation en cours actuellement en Afrique subsaharienne vise à un élargissement de l'espace budgétaire à travers une amélioration de l'efficacité de la dépense publique mais aussi à travers la mobilisation de ressources publiques supplémentaires. Les ressources locales propres (RLP) des collectivités décentralisées constituent une composante essentielle des ressources qu'il est possible de mobiliser au niveau des collectivités décentralisées : la mobilisation de RLP est en grande partie dépendante de décisions locales et le plus souvent les contribuables devraient pouvoir établir un lien entre les prélèvements locaux et l'offre locale de biens publics.

Un examen global dans différents pays africains met en évidence un faible niveau des ressources locales propres recouvrées (moins de 1% du PIB) et aussi une distribution fortement biaisée en faveur des collectivités urbaines les plus importantes.

La médiocre mobilisation de RLP provient de décisions de politique économique qui se traduisent dans un grand nombre de pays par un effort de décentralisation négatif. Ce résultat marque une réticence des gouvernements centraux à autoriser la mobilisation de RLP. Outre l'intervention de facteurs politiques liés à des jeux de pouvoir, une explication de cette réticence peut être la faible efficacité actuelle des dépenses publiques locales. On ne peut exclure aussi l'influence de besoins budgétaires particulièrement pressants au niveau central. Enfin, la faible mobilisation de RLP provient de facteurs globaux (faible gouvernance publique, accumulation d'arriérés publics, forte incidence de la pauvreté, effet démobilisateur possible de certaines formes d'aide extérieure). Il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble de ces facteurs pour promouvoir une plus forte mobilisation de RLP.

Les systèmes de fiscalité locale des pays africains comme leurs modes d'administration ne sont pas en mesure de permettre la mobilisation de RLP à la mesure du rôle grandissant des collectivités locales.

Dans les zones urbaines, en dépit de la mise en œuvre de la TFU au Bénin, le système de fiscalité foncière apparaît encore excessivement complexe pour les actifs fonciers de faible valeur. Une démarche, soit de segmentation en fonction des caractéristiques des actifs fonciers pourrait envisagée, soit de fiscalité locale foncière purement indiciaries, constitue certainement une orientation à évaluer. Une taxation indiciarie, soit générale, soit appliquée aux segments des actifs immobiliers de grande valeur, permettrait de contenir le coût de collecte de l'impôt et en même temps le rendrait plus compréhensible pour les contribuables.

---

<sup>27</sup> Une variante pourrait être la suivante : Recouvrement par les régies de recettes communales et centralisation à la recette principale des impôts avant transfert au Receveur Général des Finances. Les flux et les informations comptables sont transférés chez le Receveur Général des Finances.

La taxation des petites activités pourrait également s'opérer avec des coûts de collecte acceptables à travers une patente synthétique indiciaire et constituer exclusivement une ressource locale.

Les collectivités locales en zone rurale à faible activité commerciale rencontrent une difficultés spécifique de mobilisation de RLP : l'expérience de la TDL du Bénin met en évidence l'intérêt d'un encadrement de la fiscalité locale par l'Etat central, qui a une vocation évidente de coordination entre le niveau central et le niveau local.

Les systèmes de ressources rétrocédées par l'Etat central sont à définir de manière à fournir des ressources aussi stables que possible. En particulier, il convient d'éviter une vulnérabilité des ressources rétrocédées vis-à-vis de la transition fiscale ou vis-à-vis de chocs ou difficultés conjoncturelles..

Outre ces aménagements du système de fiscalité locale, des solutions novatrices pour l'administration des impôts locaux seraient certainement à rechercher. Le principe de base serait d'impliquer les collectivités décentralisées dans l'ensemble des tâches d'assiette et de recouvrement de la fiscalité locale tout en recherchant un appui technique du coté de l'administration financière présentant la meilleure capacité dans le domaine de la mobilisation de la fiscalité locale.

## Bibliographie

Acemoglu D. et J.A. Robinson, 2001, "A Theory of Political Transitions", *American Economic Review*, 91(4), 938-963.

Alesina Perotti 1991 Alesina A. et R. Perotti, 1994, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, 8(3), 351-371.

Alesina A. et E. Spolaore, 1997, "On the number and size of nation", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1027-1056.

Alesina, A. et E. Spolaore, 2005, *The Size of Nations*, MIT Press.

Araujo Bonjean, C. et G. Chambas, 2004 "Taxing the urban unrecorded economy in sub-Saharan Africa)" in *Taxing the Hard to Tax. Lessons from theory and Practice*, J. Alm, J. Martinez, eds, Elsevier, 2004.

Attila G., Chambas G. et J-L. Combes 2006 « Corruption et mobilisation des recettes publiques: une analyse économétrique sur les pays en développement ». Communication au Colloque AUPELF-UREF, Paris, septembre.

Bahl, R., P. Smoke, 2003, *Restructring Local Government Finance in Developing Countries. Lessons from South Africa*, Edward Elgar.

Bako-Arifari, N., Dicko, A., Doevenspeck, M., Sanou, B. et U. Singer, 2004, *Financer la décentralisation, Taxe et impôts à l'échelle locale Bénin, Burkina Faso et Mali*, Institut Royal des Tropiques, 97 p.

Baltissen, G., T. Hilhorst, 2005, *Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation* Série Décentralisation et gouvernance locale Bulletin 371, Institut Royal des Tropiques Amsterdam,

Bardhan, P., 2002, "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.



- Baunsgaard T. et M. Keen, 2005, "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", in IMF, FAD, Draft.
- Bayart J.-F., 1989, *L'Etat et l'Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.
- Berkowitz, D. et D. DeJong, 2005, "Economic Fragmentation in Russia: The Influence of International Trade and Initial Conditions," *Economics of Governance* 6(3): 253-268.
- Bolton P., G. Roland, 1997, "The break-up of nations: a political economy analysis", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1057-90.
- Bourguignon F., 1998, *Fiscalité et redistribution*, Conseil d'Analyse Economique et Social, La Documentation Française.
- Brennan, G., J. M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York : Cambridge University Press.
- Brun J-F, Chambas G., Guerineau S. 2007 « *Aide et mobilisation fiscale* » Etude effectuée à la demande de l'AFD, CERDI.
- Brun J-F., G. Chambas et J-L. Combes, 2006, "Recettes publiques des pays en développement. Méthode d'évaluation" *Revue STATECO*, 100.
- Brun J-F., Chambas G., Mourji F. 2006, « *Garantir l'espace budgétaire pour le développement humain* » *Le cas du Maroc*, PNUD (à paraître).
- Buchanan, J.M., 1965, "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 32: 1-14.
- Chambas G et alii, 2006 « *Evaluation de l'espace budgétaire des PED. Document conceptuel* » (en collaboration avec J-F Brun, J-L Combes, P. Dubecco, A Gastambide, S. Guerineau, S. Guillaumont, G. Rota Graziosi), à paraître.
- Chambas G. , 2006, "Afrique au Sud du Sahara : quelle stratégie pour la transition fiscale?" *Afrique Contemporaine*, N° 213, pp 133—63.
- Chambas et alii, 2005, *Afrique au Sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement* Economica, Paris.
- Chambas, G. et E. Duret, 2001, *La mobilisation de ressources pour la réalisation de projets municipaux dans quelques villes d'Afrique subsaharienne*, Etude à la demande du Ministère des Affaires Etrangères (Direction du Développement et de la Coopération Technique).
- Deininger, K. et L. Squire, 1996, "Measuring Income Inequality : A New Data Base", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, n°3, pp 565-591
- Diawara, A., Diouf, Logié, G. et C. Majerowicz, 2004, *Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali*, Institution et Développement, 212 p.
- Djenontin, G., 2001, *Analyse comparative des taxes municipales dans les pays de l'UEMOA*, ECOFILOC, Programme de développement municipal, 32 p.
- Fisman, R. et R. Gatti, 2002, "Decentralization and Corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics*, 83: 325-345.
- Ghura D., 1998, "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policy and Corruption", *IMF Working Paper* 98/135.
- Heller P., 2005, "Understanding Fiscal Space", *IMF Discussion Paper* 05/4.
- Keen, M. J., 1998, "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism", *International Monetary Fund Staff Papers*, 45(3): 454-485.

- Keen, M. J. et C. Kotsogiannis, 2002, "Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?", *American Economic Review*, 92(1): 363-370.
- Krueger A.O., 1993, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, MIT Press.
- Laffont, J.-J. et J. Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Mirrlees J., 1971, "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.
- Oates, W., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Programme de Développement Municipal, 2000, *Module de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique, Etat des lieux et proposition d'un plan d'action*, 81 p.
- Programme de Développement Municipal, 2004, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA*, 19 p.
- Rota Graziosi, G., 2004, « La fragmentation politique, une revue de la littérature », *Revue Française d'Economie*, 18(avril), pp. 193-223.
- Tiebout, C., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 83: 325-345.

## Annexe 1

Tableau I : Taux de recettes publiques globales : évolution et comparaisons internationales

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
<b>Pays en Développement</b>	21,3 (82)	21,4 (83)	20,8 (87)	20,6 (92)	20,8 (99)
<b>Afrique au Sud du Sahara</b>	20,8 (43)	20,6 (44)	19,8 (45)	19,7 (45)	20,1 (46)
<b>Amérique latine</b>	20,3 (18)	21,0 (18)	20,7 (17)	21,4 (17)	21,1 (19)
<b>Asie</b>	19,3 (12)	22,1 (11)	20,8 (13)	19,1 (16)	18,5 (19)
<b>Moyen Orient / Afrique du Nord</b>	29,1 (10)	26,1 (11)	25,9 (11)	28,3 (12)	28,0 (13)
<b>Pays moins Avancés (PMA)</b>	18,3 (37)	17,6 (38)	16,7 (36)	17,0 (39)	17,1 (39)
<b>Pays à faible Revenu (PFR)</b>	18,7 (40)	17,5 (42)	17,0 (45)	16,9 (49)	17,8 (54)
<b>Pays à revenu Intermédiaire</b>	23,8 (42)	25,3 (41)	24,8 (42)	24,9 (43)	24,3 (45)

(.) : Taille de l'échantillon.

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).

Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales ; calcul des auteurs.