

La politique fiscale comme réponse aux défis de l'urbain

Municipalité de Johannesburg, Afrique du Sud

*La Municipalité de Johannesburg a mis en place une **politique fiscale opératoire**, laquelle se caractérise par une **maîtrise des leviers indispensables au renforcement des recettes fiscales** : revue périodique des bases fiscales, révision annuelle des taux comme des exonérations, effort continu de renforcement des systèmes d'information. La **cohérence du cadre national de décentralisation** est pour beaucoup dans l'efficacité de la fiscalité locale : ces impératifs de gestion sont en effet fixés par la loi nationale et prévalent pour toutes les collectivités locales sud-africaines. Johannesburg dispose de marges de manœuvre réelles, qui lui permettent de garantir des recettes fiscales stables, de les mettre à contribution dans le financement de ses investissements urbains et d'impulser une dynamique plus vaste de diversification de ses sources de financement.*

Johannesburg en quelques mots

Avec ses 4,4 millions d'habitants, la métropole de Johannesburg concentre 7.1% de la population sud-africaine et devrait recevoir en moyenne, suivant les projections, 64 600 citoyens par an pour la période 2010-2025. Sa croissance moyenne annuelle est estimée à 1.72% pour la même période⁶⁰. La ville contribue à hauteur de 16% du PIB national et 48% du PIB de la Province du Gauteng, à laquelle elle est rattachée⁶¹. Le niveau d'emploi estimé dans le secteur informel a cru de 209% entre 1996 et 2011. Cette hausse a été enregistrée dans toutes les métropoles sud-africaines, celle de Tshwane arrivant en tête avec 228.9%, plaçant Johannesburg en seconde position⁶².

Avec un indice de Gini évalué à 0.75, la ville se caractérise par des inégalités sociales extrêmement fortes. La configuration spatiale de la ville ainsi que l'accès aux opportunités économiques et sociales restent en effet profondément marqués par l'héritage de l'apartheid. La marginalisation, l'enclavement des quartiers et des populations qui les habitent, la faible fourniture en services de base constituent en cela des défis pour la politique fiscale de la municipalité et *a fortiori* les choix d'investissement qu'elle opère.

Une politique fiscale locale opératoire, exigence de l'Etat central

Les collectivités locales sud-africaines disposent d'un pouvoir fiscal substantiel. Elles sont en effet habilitées à décider de l'assiette, des taux, et des exonérations fiscales, de même qu'elles disposent d'une compétence de recouvrement entière sur leurs impôts locaux.

Sous le *Municipal Property Rates Act*⁶³(MPRA) de 2004, les collectivités locales sont tenues de renouveler leur rôle d'évaluation (*valuation roll*) - document légal comprenant toutes les informations relatives aux propriétés recensées de la ville - tous les quatre ans. De la même manière, le MPRA prévoit la mise en place de consultations publiques dans le processus budgétaire, et donc la remise à plat annuelle de la politique de taux et de la politique d'exonération. La législation nationale interdit également d'imposer les propriétaires de biens immobiliers d'une valeur inférieure ou égale à 150 000 Rands (10 594 €), charge aux collectivités locales ensuite d'adapter ce dispositif à leurs impératifs politiques, la

⁶⁰ World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, UNDESA, New York 2012.

⁶¹ City of Johannesburg, final results presentation to investors, for the year ended 30 June 2011.

⁶² City of Johannesburg Economic Outlook book, 2013.

⁶³ Cette loi a introduit des changements significatifs dans les modes d'administration de l'impôt foncier. Elle a considérablement élargi la base fiscale en supprimant certaines exonérations et en étendant l'impôt foncier à d'autres matières taxables. Elle a également introduit un mode d'évaluation uniforme des valeurs locatives - basées sur les valeurs du marché et les améliorations apportées sur les propriétés - ainsi qu'un ensemble de procédures uniformes pour le processus de décision politique, de fixation des taux et le traitement des réclamations.

ville de Johannesburg l'ayant étendue à 200 000 Rands (14 126 €) par exemple, et 300 000 Rands (21 189 €) dans le cas de Cape Town⁶⁴. La politique fiscale locale est donc fortement encadrée par les orientations politiques nationales.

Ces obligations légales qui encadrent la politique fiscale de Johannesburg sont les gages d'une fiscalité stable et juste. La revue systématique des rôles d'évaluation garantit en effet un examen régulier du statut des propriétés, actualise les montants imposés (plus crédibles car moins sujets aux erreurs), et élargit la base fiscale. De même, l'obligation faite aux collectivités de revoir leur politique de taux et d'exonérations de manière annuelle, en consultant les populations, est un levier qui permet à la municipalité d'ajuster le niveau de ses ressources en fonction des conditions macroéconomiques dans laquelle elle évolue.

Les villes sud-africaines sont par ailleurs parmi les seules sur le continent à être soumises à des procédures d'audit et être évaluées sur leur performance. L'audit des collectivités locales est prescrit par le Trésor national et le bureau de l'Auditeur général tandis que l'évaluation des performances est prévue par une disposition de l'article 155 de la Constitution⁶⁵. Ces deux dispositifs participent à l'amélioration de la discipline fiscale et à la qualité de la politique fiscale mise en œuvre par les collectivités.

Si Johannesburg mène une politique fiscale de « qualité », c'est donc en partie parce que la législation nationale l'exige en échange de l'étendue de la décentralisation pratiquée. La volonté nationale de doter les collectivités de moyens décisionnels réels et, dans le même temps, de les astreindre à mobiliser ces leviers de manière optimale, dans un souci de redistribution et de justice fiscale, constitue une exception notable sur le continent.

La politique fiscale locale comme outil contre les « maux » de l'urbain

Les décisions relatives à la fiscalité locale ne sont jamais prises de manière isolées mais font l'objet d'une politique intégrée avec les autres sources de revenus de la municipalité. Elles reflètent les choix politiques de développement de Johannesburg, lesquels inscrivent au cœur de leurs dispositifs la prise en compte des intérêts des plus vulnérables, élément socle dans le contexte de Johannesburg, lourdement marquée par les inégalités sociales. De même, le processus décisionnel concernant le niveau des recettes municipales s'appuie sur la consultation de toutes les parties prenantes, avis pondérés par la suite avec les impératifs politiques que la municipalité s'est fixée.

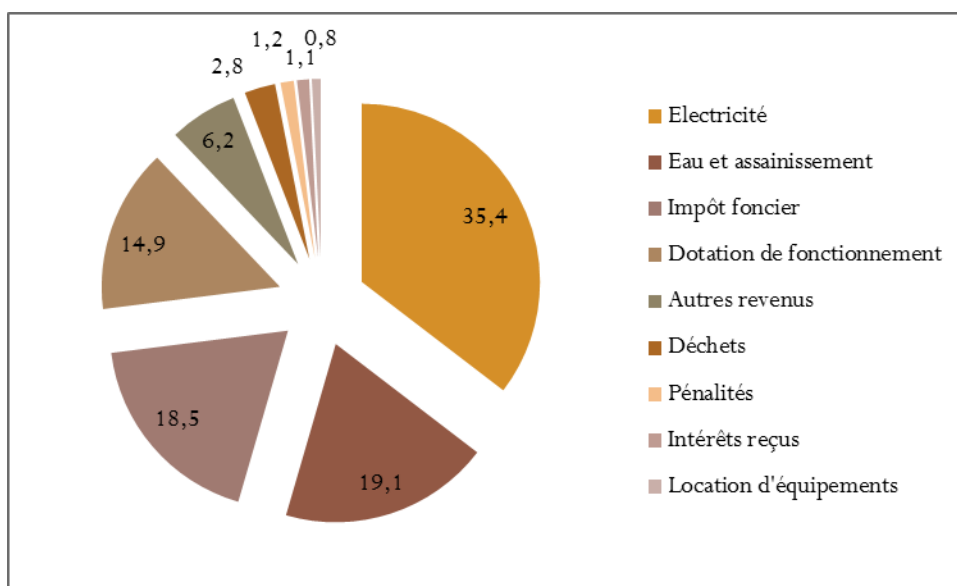
Mesurer au préalable l'importance des ressources fiscales

Le budget de Johannesburg est alimenté par différentes sources de revenus, parmi lesquelles arrivent en première place les surtaxes sur la facturation des services d'eau et d'électricité – la municipalité étant responsable de l'intégralité du service de distribution d'eau potable et assurant la distribution d'électricité de manière conjointe avec l'Etat (parts respectives de 50%). L'impôt foncier (*property tax*), qui représente 18% des ressources totales de la métropole, arrive en troisième position, représentant la seule source de revenu de nature fiscale.

⁶⁴Revenue Generation in Cape Town, South Africa, Philip Van Ryneveld, former CFO City of Cape Town, UN.Expert Group Meeting on the challenge of local government financing in developing countries, June 25-26, 2014, Barcelona, Spain.

⁶⁵L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, CGLUA, Cities Alliance, Septembre 2013.

Figure 31. LES RECETTES 2013 DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG (EN %)



Source : Municipalité de Johannesburg

Une politique tarifaire intégrée

La municipalité s'est donnée des impératifs politiques de développement clairs qui structurent toute sa politique tarifaire. Les décisions relatives aux surtaxes et à l'impôt foncier répondent à des nécessités de trois ordres :

- être compétitive par rapport aux autres villes, et appliquer pour cela une structure tarifaire abordable pour les citoyens redevables ;
- prendre en compte les capacités contributives des plus modestes et la situation des plus pauvres dans l'élaboration de la politique fiscale et tarifaire ;
- refléter les coûts auxquels la collectivité fait face dans la fourniture des services publics.

La politique fiscale de Johannesburg reflète ainsi une vision globale des objectifs politiques en matière de développement, un souci de ne pas pénaliser les tranches les plus pauvres de la population et de limiter les distorsions possibles sur l'activité économique. D'où une approche intégrée des différentes composantes des ressources de la municipalité afin de ne pas surimposer les redevables. La nature de ces arbitrages politiques en matière de développement est davantage mise en exergue par le processus de décision budgétaire, lequel procède par une revue systématique de la politique tarifaire locale en y intégrant les réserves émises par les citoyens.

Un processus budgétaire qui repose sur la consultation de toutes les parties prenantes

Selon la législation nationale en vigueur, le processus budgétaire doit être annuel, de sorte à favoriser la consultation des différentes instances représentatives (Chambre de Commerce pour les entreprises, la *South African Property Owners Associations*, SAPOA - l'Association sud-africaine des propriétaires fonciers, organisations civiles, les communautés, et les comités représentatifs des quatre régions qui composent la métropole de Johannesburg).

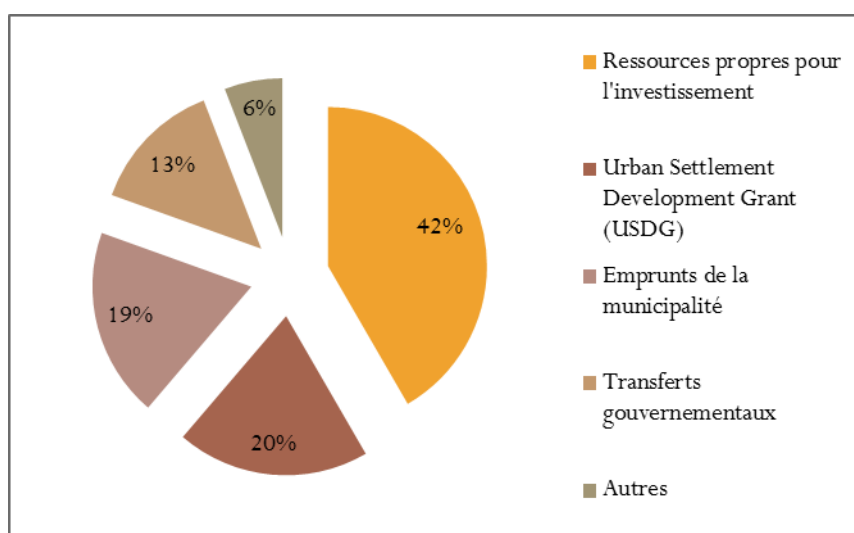
A l'issue de ces consultations, la Ville de Johannesburg procède aux arbitrages qu'elle estime être cohérents avec sa stratégie de développement, et évalue leur impact sur le budget. Les décisions concernant les taux et les choix d'exonération reflètent donc ces arbitrages. Il en va de même pour les grandes orientations politiques prises par la municipalité. En témoignent les propos de Geoffrey Makhubo, Maire Adjoint aux finances de Johannesburg :

« Les habitants comprennent la politique fiscale car la loi exige que nous allions vers eux, que nous leur expliquions le système et que nous intégrions leurs propositions. Nous pratiquons cette consultation pendant près de six ans, après avoir publié le premier brouillon de la politique fiscale. »

Les hausses annuelles des taux sont motivées en général par l'inflation des prix dans la mesure où les recettes servent à financer les coûts des services assurés par la municipalité, lesquels sont très largement impactés par les pressions inflationnistes.

Une stratégie d'investissement ciblant les défis posés par l'urbanisation rapide et l'héritage de l'apartheid

Figure 32 : RECETTES D'INVESTISSEMENT 2013 DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG

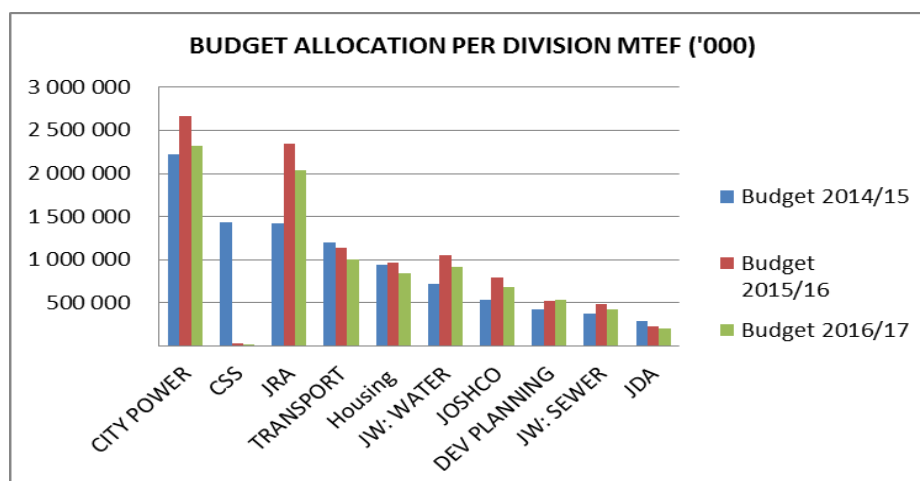


Source : Municipalité de Johannesburg

Les ressources propres de la municipalité combinées à l'emprunt financent près de 61% des investissements urbains. Viennent ensuite les recettes issues de la dotation pour le développement de l'habitat urbain ou *Urban Settlement Development Grant* (USDG)⁶⁶, évaluées à 19.6%, et enfin les transferts de l'Etat central (13.6%). La marge de manœuvre dégagée sur les recettes d'investissement est donc importante. Elle fait l'objet d'un effort redoublé : le budget d'investissement est passé de 7.7 milliards de Rands lors de l'exercice 2013/2014 à 10.4 milliards en 2014/2015. Johannesburg a fait cette année un choix décisif quant à la composition de son budget en augmentant la part de ses dépenses d'investissement, situées à 12% en moyenne jusqu'ici, pour atteindre 40% dans le moyen terme. Une rupture forte s'est donc opérée dans la politique locale, centrée sur une démarche ambitieuse d'investissement et non plus de « consommation » des ressources propres de la municipalité. La métropole s'est en effet engagée dans un processus de transformation important du tissu urbain dont l'objectif est de densifier davantage certaines zones, rapprocher les populations des opportunités économiques et sociales, et ainsi gommer l'héritage ségrégationniste de l'apartheid. L'essentiel des recettes d'investissement sera orienté vers le financement de ces politiques publiques.

⁶⁶ Dotation pour améliorer l'habitat informel par la création d'habitat formel ou l'amélioration des services publics de base dans ces zones d'habitation. Ce transfert ne concerne que les métropoles.

Figure 33 : DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA MUNICIPALITE DE JOHANNESBURG



Source : Municipalité de Johannesburg

Cette programmation budgétaire pluriannuelle place ainsi les réseaux urbains au centre de l'action de la collectivité⁶⁷. Le renforcement du réseau d'électricité occupe la part la plus importante du budget d'investissement, viennent ensuite le financement des *Joburg Roads Agencies* (JRA) - agences responsables du réseau routier urbain - puis les réseaux de transport et de distribution d'eau. Les décisions majeures en matière d'investissement urbain sur le moyen terme s'articulent autour de deux axes :

** l'habitat durable*

- Les *Corridors of freedom*, ciblant les quartiers de Soweto, Empire Perth, Louis Botha, et Turffontein. Ces projets d'aménagement intégrés conçus sous forme de corridors, ont pour objectif de transformer l'organisation spatiale de Johannesburg, lourdement marquée par l'héritage de l'apartheid. Ils visent ainsi à réunir dans un même corridor l'habitat mixte, les opportunités sociales et les opportunités d'emploi, le tout porté par un réseau de transport dense et connecté.
- Le logement social, à localiser essentiellement dans les *Corridors of freedom*, afin de renforcer la mixité sociale ;
- Le *Rea Vaya*, le système de bus à haut niveau de service, pierre angulaire du dispositif des *Corridors of freedom* ;
- L'expansion des réseaux de distribution d'eau et d'électricité vers les espaces enclavés jusqu'ici.

** les initiatives « vertes »*

- Les programmes d'énergie à faible émission de carbone, incluant le biogaz ;
- La dotation des services transport urbain de bus « verts », à double combustible (gaz et autre) ;
- La ville intelligente ou *smart city* (ICT et connexion à haut débit).

Une amélioration continue des méthodes de recouvrement fiscal

Le recours à l'emprunt et plus particulièrement à l'émission obligataire, expérimenté depuis 2004 et plus récemment avec les *Green bonds* (permettant précisément de financer le système de bus verts) astreignent la municipalité à une discipline fiscale appliquée, gage de crédibilité sur les marchés financiers.

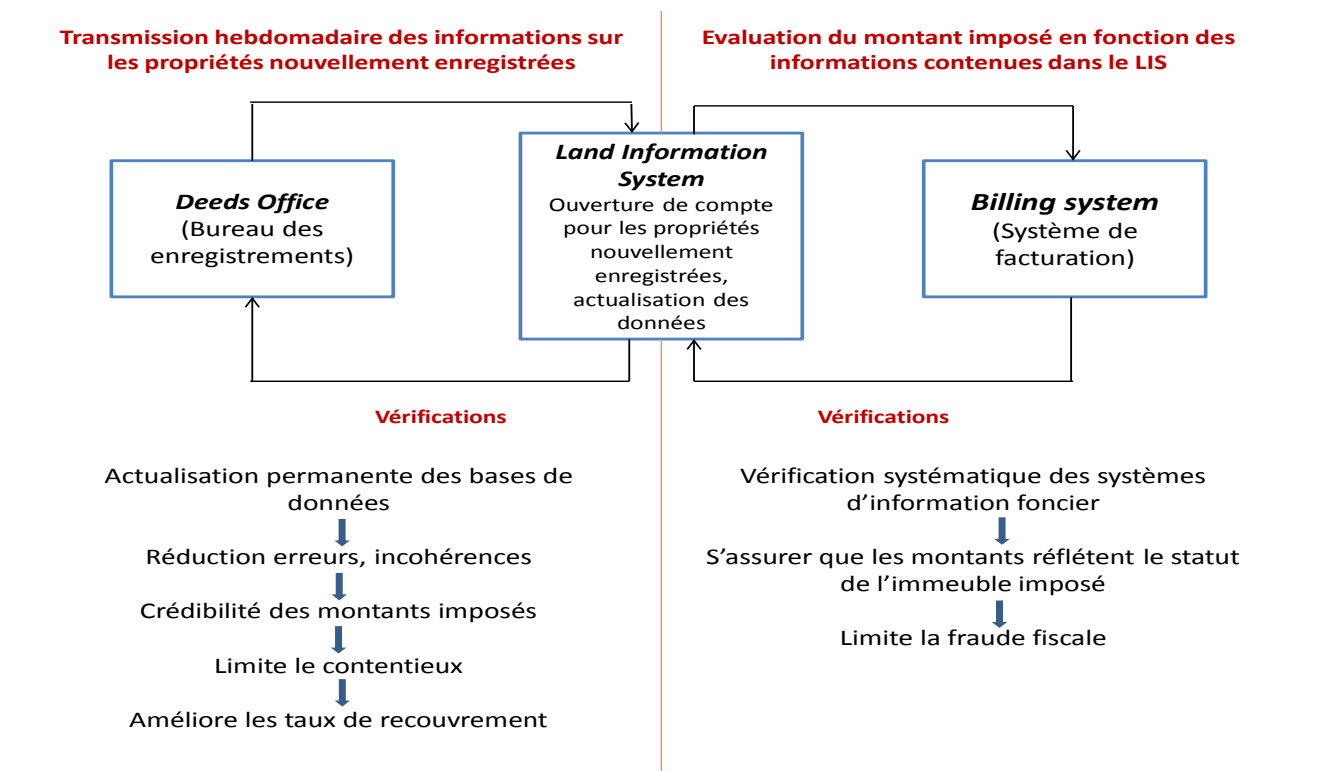
L'organisation du recouvrement fiscal

La base de données sur les contribuables, le système d'information foncière - *Land Information System* (LIS), est constituée à partir des informations transmises par le Bureau des enregistrements (*Deeds Office*), administration nationale chargée de l'enregistrement, la gestion, et la maintenance du registre des propriétés à Johannesburg. Chaque nouvelle propriété

⁶⁷La gestion des services d'eau et d'assainissement à Johannesburg, rapport d'expertise, Garnier Julien, Malacan Marion, Marciniak Roman, Ajir-Sud.

enregistrée est suivie d'une ouverture de compte au niveau de la municipalité de Johannesburg pour le contribuable concerné. De même que toutes les modifications enregistrées sur le foncier (développements, consolidations, subdivisions, améliorations, etc.) sont transmises à la municipalité. Ces échanges se font de façon hebdomadaire et lui assurent la disposition d'un système d'information fiable, actualisé en permanence.

Figure 34. ADMINISTRATION DE LA CHAÎNE FISCALE PAR JOHANNESBURG



Source : Résultats de l'étude

Seules les propriétés comprises dans le rôle d'évaluation sont soumises à l'impôt foncier. Ce document qui recense toutes les propriétés et les valeurs qui leur sont associées est renouvelé tous les 4 ans. Une fois lancé, il ne peut faire l'objet d'aucune rectification, quand bien même des erreurs pourraient être relevées *a posteriori*. La municipalité doit, pour cela, produire des rôles d'évaluation dits « supplémentaires », apportant les corrections requises et les nouvelles propriétés recensées au cours de ces quatre années. Aussi, entre 2008 et 2013, date du dernier *valuation roll*, 11 *valuation rolls* supplémentaires ont été produits, à raison de deux par an en moyenne. Ce dispositif assure un élargissement continu de la base fiscale, une limitation des erreurs d'appréciation, un renforcement de la crédibilité des émissions et donc une amélioration des taux de recouvrement.

Plusieurs possibilités sont laissées au contribuable pour s'acquitter de l'impôt foncier (se rendre aux centres d'accueil *ou walk-in centers* - au nombre de sept et répartis dans la ville, payer sur internet, effectuer des virements sur le compte de la municipalité, etc.). Le Service de gestion des recettes – *Revenue Management* – est chargé de recouvrer les différents types de recettes locales, dont le produit de l'impôt foncier. Les avis d'imposition sont envoyés tous les mois et le processus de recouvrement initié à la date indiquée. En cas de défaut, le département de contrôle de crédit, le *Credit Control Department*, prend en charge le dossier (240 agents sont affectés au recouvrement des créances). Enfin, le dispositif est renforcé par une équipe externe – *External Debt Collection Panel*, constituée de 24 membres en assistance ponctuelle dans le recouvrement des arriérés. Des moyens considérables sont donc affectés à la collecte des arriérés, permettant à la municipalité de maîtriser davantage son recouvrement fiscal.

La qualité de ce système tient à plusieurs de ses propriétés :

- il limite la fraude fiscale dans la mesure où la synchronisation entre le LIS et les registres du *Deeds Office* est systématique, ce qui garantit la prise en compte de toutes les propriétés urbaines. La même synchronisation est opérée entre le Système d'émission et le LIS, assurant la complétude des revenus de la municipalité ;
- il permet un suivi rapproché des créances, et renforce ainsi les taux de recouvrement ;
- il autorise une actualisation permanente des systèmes d'information, pour élargir l'assiette et améliorer les recettes fiscales de la municipalité.

Un certain nombre de difficultés subsistent cependant. Suite aux efforts de consolidation des différentes bases de données issues de la formation de la métropole de Johannesburg⁶⁸, des incohérences subsistent dans les données et compromettent la qualité du recouvrement.

Certaines informations transmises par le *Deeds Office* ne sont pas actualisées, notamment en ce qui concerne les bâtiments publics enregistrés au nom de l'ancienne *National Housing Board* ou d'organismes de droit public qui n'existent plus. D'autre part, l'enregistrement des modifications survenues dans la structure de la propriété prend parfois du temps et le *Deeds Office* ne parvient pas à transmettre l'information pertinente en temps réel. La municipalité continue ainsi à envoyer des avis d'imposition à des contribuables ayant vendu leur propriété depuis un certain temps déjà alors même que les nouveaux propriétaires attendent d'être imposés une fois leur propriété enregistrée. Dans les circonstances où ces changements de propriété prennent des mois, les recettes de Johannesburg sont affectées à la baisse. Les efforts de précision sont coûteux à réaliser : les recherches supplémentaires demandées au *Deeds Office* concernant des détails erronés coûtent 20 Rand (1.40 €) à la municipalité par recherche et 250 Rand (17.70€) lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée.

Les litiges fonciers, en ce qu'ils entraînent une incertitude sur l'identité du propriétaire, bloquent également les possibilités de recouvrement. Ce problème est fréquemment rencontré parmi les bâtiments administratifs publics et constitue un facteur majeur à l'accroissement du stock d'arriérés. Le 30 juin 2013, les arriérés étaient de 5 339 922 Rands (377 158 €), avec une provision pour détérioration de 4 671 795 Rands (329 968 €). Il faut noter par ailleurs que les lois sud-africaines prévoient que les arriérés relatifs à l'impôt foncier ne peuvent être dégrevés pour une période de 30 ans.

Ces difficultés font l'objet d'un effort d'amélioration continu, en combinant notamment plusieurs solutions :

- la mise en place de journées portes ouvertes et de campagnes médiatiques invitant les citoyens à clarifier leur situation et corriger les incohérences prévalant dans le LIS ;
- des interactions constantes avec le *Deeds Office* pour améliorer le « timing » de l'information et la qualité des données fournies pour s'assurer que les changements de propriétés sont enregistrés et transmis à temps ;
- l'actualisation en permanence des systèmes d'information à l'aide des données transmises par le Bureau de contrôle des crédits ;
- l'évaluation continue des risques, élément important dans la vigilance contre la fraude fiscale, effectuée par les gestionnaires de risque de la municipalité qui identifient les problèmes relatifs à l'administration des impôts fonciers ;
- le lancement en 2011 par le Gestionnaire de la Ville (*City Manager*) d'un projet, le *Revenue Step Change*, programme de dix-neuf mois conçu dans le but de corriger toutes les erreurs contenues dans les factures et avis d'imposition envoyées aux usagers et contribuables (traitement diligent de toutes les réclamations des usagers par mail, discussions directes entre usagers et agents de la municipalité, prises de RDV, meilleure interface avec les usagers, etc.) ;

⁶⁸ La métropole de Johannesburg est le produit de la fusion, en 2000, de 14 municipalités. Des efforts de consolidation continus des bases de données relatives à ces 14 municipalités ont eu lieu mais de nombreuses incohérences subsistent.

- gestion des comptes des usagers de la municipalité avec des interventions ciblées auprès de clients spécifiques tels que les engagements « face à face » avec les opérateurs économiques et les commerces. La finalité de ces discussions directes est de s'assurer que les réclamations des contribuables ne compromettent pas le paiement de l'impôt foncier et que celles-ci soient systématiquement résolues afin de leur permettre de s'acquitter des montants dus ;
- extension des services électroniques afin de permettre l'enregistrement électronique des réclamations ainsi que leur suivi ;
- la municipalité supprime actuellement les comptes des locataires pour les relier aux propriétaires fonciers, lesquels sont responsables en dernier ressort du paiement de l'impôt foncier ;
- l'institution d'un certificat d'attestation de paiement de l'intégralité de l'impôt foncier lors des transactions foncières, le *Clearance Certificate*, obligeant à assurer le versement de toutes les créances pour valider la transaction ;
- l'aptitude à couper l'électricité comme moyen de sanction contre les contribuables récalcitrants a été utilisée, bien que la solution soit limitée pour l'heure dans la mesure où la municipalité ne distribue que 50% du réseau d'électricité de la ville (ce levier a toutefois fait ses preuves à Cape Town). De la même manière, les propriétés peuvent être saisies en cas de non-paiement, leur application est toutefois délicate à mettre en œuvre.

Certains acteurs locaux jugent qu'il faudrait simplifier davantage le processus de recouvrement en segmentant les usagers, en étendant les catégories de propriétés afin de pouvoir prélever les impôts fonciers de manière pertinente, et en définissant des critères sociaux pour exclure des émissions certains types de propriété.

Il est à noter que, selon certains agents de la municipalité, la collecte de l'impôt foncier est la plus coûteuse. Ces coûts de recouvrement sont budgétés au préalable et sont réduits au moyen d'un taux de commission fixe afin de pouvoir faire appel aux services d'une équipe externe pour la collecte des arriérés. Le caractère onéreux du recouvrement fiscal tient à :

- la nécessité de suivre dans les délais une procédure légale coûteuse ;
- l'essentiel des arriérés viennent de propriétaires ayant vendus leurs propriétés et étant donc difficiles à localiser ;
- les actions légales intentées contre les personnes morales lorsqu'il s'agit de titres sectionnels de propriété sont complexes et coûteuses car elles doivent être menées contre tous les propriétaires d'une section. Les titres de propriétés sectionnels sont obtenus par l'achat d'une section particulière d'un complexe, d'un bâtiment, l'acheteur devenant alors propriétaire de la section dont il a fait l'acquisition. Au même titre que les autres personnes ayant acquis une section au sein du complexe, il est aussi propriétaire d'un espace commun géré par une personne morale (financée par les cotisations de tous les acheteurs).

Figure 35 : EVOLUTION DU PRODUIT DE L'IMPOT FONCIER AU COURS DES 4 DERNIERES ANNEES

Année d'exercice	Emission		Recouvrement	
	Prévision (en Rand)	Réalisation (en Rand)	Prévision (en Rand)	Réalisation (en Rand)
2010/2011	4 870 501 000	5 125 675 000	4 720 746 000	-
2011/2012	5 053 958 000	5 727 336 000	5 297 785 000	-
2012/2013	5 855 301 000	5 715 908 000	5 321 510 000	-
Juillet 2013/février 2014	4 417 859 000	5 243 513 000	4 201 384 000	4 369 334 000
Total	20 197 619 000	21 812 431 000	19 541 425 000	4 369 334 000

Source : Municipalité de Johannesburg

L'évolution des recettes de l'impôt foncier a été influencée par plusieurs facteurs :

- En 2008, la municipalité a introduit un nouveau rôle d'évaluation afin de répondre aux exigences du MPRA, promulgué en 2004. Dans cette nouvelle loi, les contribuables ont été autorisés à contester les évaluations faites par la municipalité de leurs propriétés. Une procédure légale ayant fait suite à ces objections, les appels se sont révélés très longs et ont parfois vu les contribuables cesser tout paiement, ces derniers jugeant que les valeurs estimées par la municipalité étaient trop hautes ;
- Lors de l'exercice 2009-2010, la municipalité a changé de logiciel, passant de Venus à la plateforme SAP ISU. L'intention était alors de s'assurer que tous les contribuables et les usagers des services de la municipalité ne reçoivent qu'une seule notification de paiement pour tous les montants dus à la Ville de Johannesburg (facturation d'eau, d'électricité, impôt foncier, etc.). Or, le nouveau processus d'authentification était tel que toute anomalie relevée dans la tarification affichée pour un usager concernant un service entraînait le blocage de l'intégralité du système ;
- Enfin, la récession globale et la hausse de l'inflation ont impacté le niveau de revenu disponible des ménages sud-africains, ce qui a diminué le niveau des recettes recouvrées, comme l'attestent les années 2011, 2012, 2013 (cf. figure 35).

3 questions à Parks Tau, Maire de Johannesburg

*** Quelle est la logique de la Ville de Johannesburg pour déterminer les bases et taux d'imposition ?**

Les taux sont déterminés par la Municipalité sur la base des objectifs de sa politique de développement et d'inclusion, mais tous sont soumis à l'examen du gouvernement national. Un article récent de la législation, mais qui n'est pas encore signé par le président sud-africain, permettrait au Ministère des Finances de fixer les taux concernant certaines taxes et les impôts fonciers. La Municipalité a déposé une requête auprès du gouvernement central afin de faire part de l'incidence négative qu'aurait cette perte de responsabilité sur les collectivités locales qui doivent être en mesure de fixer leurs taux. Si les taux sont modifiés, ils auront un impact sur les contribuables, et nous ne pourrions plus être en mesure leur rendre des comptes par rapport à cette responsabilité qui incombe aux gouvernements locaux.

*** La municipalité a-t-elle déjà pensé à élargir son assiette fiscale ?**

Actuellement, il y a une discussion concernant l'élargissement de l'assiette fiscale municipale afin d'explorer toutes les options d'augmentation des impôts. Grâce à l'Association des gouvernements locaux d'Afrique du Sud, nous avons rédigé une proposition de taxe professionnelle municipale, sur la base de l'activité économique locale. Depuis le remplacement de ce prélèvement historique par le partage de la taxe sur le carburant, nous n'avons pas de mécanisme capable de prélever des impôts sur l'activité des entreprises. La taxe n'a pas encore été mise en place, et nous sommes toujours en discussion. Comme un tel prélèvement peut conduire à la perte d'entreprises sur le territoire, nous devons compenser avec la mise à disposition d'infrastructures répondant aux besoins des entreprises, pour renforcer leur compétitivité. Cette taxe devrait ainsi être fléchée vers une utilisation spécifique, sans aller dans le flux général des recettes, afin de devenir une incitation pour les entreprises en leur montrant notre capacité d'investir dans les infrastructures de base et spécifiques à leur expansion économique.

*** Dans quelle mesure la politique fiscale de la municipalité est-elle favorable aux plus pauvres ?**

Dans un territoire comme le nôtre avec d'énormes défis pour son développement, nous devons trouver un équilibre entre les impôts que nous percevons, et la capacité des personnes à les régler. Nous disposons d'un mécanisme de subvention pour les pauvres, dans lequel les ménages défavorisés peuvent demander à la municipalité d'obtenir des subventions et/ou exonérations sur la base de leur niveau de revenus. Appelé « programme de mesures sociales élargies », ce système évalue les revenus des ménages et le nombre de bénéficiaires par ménage, afin de calculer le montant à payer pour un service spécifique. Ainsi, il ne s'agit pas d'appuis uniformes pour tous les ménages, mais adapté aux profils de revenu de chaque ménage et de leurs besoins de base.

Quels acquis pour la métropole de Johannesburg ?

Un taux de recouvrement en hausse

Le montant des recettes fiscales recouvrées par rapport aux émissions, évalué à 33% en 2004, est passé à 66% cette année. Les obligations nationales y contribuent de manière significative en ce qu'elles incitent les autorités locales à élargir sans cesse leurs bases fiscales et à renouveler leur taux. Les efforts propres de la municipalité en matière de consolidation des bases de données ont également été porteurs d'améliorations majeures au niveau du recouvrement et à la qualité de la politique fiscale mise en œuvre.

Un territoire qui se développe : l'émergence de nouvelles capacités contributives

Le cas de Soweto illustre une dynamique intéressante à saisir du point de vue des politiques publiques et de la politique fiscale. Dans l'Afrique du Sud postapartheid, un grand nombre de politiques publiques (tant nationales que locales) ont été mises en place et ont entraîné une amélioration sensible des conditions de vie de certaines communautés pauvres. Ces initiatives se sont traduites à Johannesburg par des investissements significatifs dans le quartier de Soweto et ont entraîné une hausse des valeurs locatives là même où vivaient les ménages plus pauvres. Selon les observations des acteurs locaux, on assiste désormais à l'émergence d'une « *black middle class* », capable d'investir dans ses propriétés, phénomène qui s'accompagne automatiquement d'une hausse des valeurs locatives.

L'émergence de ces nouvelles capacités contributives a été capturée par la dernière édition du rôle d'évaluation de juillet 2013. Ce dernier indique en effet des valeurs locatives plus importantes dans certaines zones, dont Soweto, faisant accroître le montant des recettes fiscales issues de ces quartiers. Les acteurs locaux entrevoient, à ce titre, un potentiel de croissance continu du produit de cet impôt.

Cette dynamique illustre deux faits majeurs :

- la politique fiscale locale est bien opératoire et intègre systématiquement les dernières transformations du territoire ;
- les efforts de redistribution émanant à la fois des autorités nationales et locales ont donné des résultats notables quant à l'amélioration des conditions de vie des populations plus pauvres. Lesquelles peuvent à leur tour contribuer au développement de la ville et au financement des infrastructures.

CE QU'IL FAUT RETENIR

_ L'expérience de Johannesburg ouvre sur l'avenir en ce qu'elle donne à voir les ingrédients indispensables à la conduite d'une politique fiscale locale efficiente et les préoccupations essentielles à conserver à l'esprit lorsqu'il s'agit de réfléchir sur le devenir urbain et de définir la politique d'aménagement et d'investissement ad hoc. Partant d'un contexte contraint, marqué par l'héritage de l'apartheid et la survivance forte d'inégalités socio-spatiales, la municipalité a clairement institué des impératifs de redistribution dans l'orientation de ses politiques publiques en adéquation avec une politique nationale qui se veut « pro-poor ». Préoccupations reflétées dans la structure même de la fiscalité locale dans la mesure où les plus pauvres sont exonérés du paiement de l'impôt foncier mais où l'évolution de leurs revenus est également prise en compte pour en faire des acteurs du développement local dès qu'ils s'avèrent en mesure de l'être ;

_ L'étude met en exergue le rôle essentiel du cadre national de décentralisation, celui-ci étant le plus poussé de l'échantillon, comparé aux autres contextes nationaux évoqués. En cela, la municipalité de Johannesburg dispose d'une réelle maîtrise des leviers nécessaires à l'administration de sa fiscalité locale et d'une structure fonctionnelle en ordre de marche pour l'appliquer : des bases de données actualisées en permanence, une base fiscale élargie fréquemment, facilitation des moyens de paiement, un département de suivi des paiements, des retards et des arriérés, un département consacré au traitement des réclamations et des litiges. Les tentatives de revenir sur cette autonomie

(cf. 3 questions à Parks Tau) impacteraient négativement cette capacité et les perspectives de développement à en attendre ;

– La fiabilité des informations relatives aux contribuables et aux usagers d'une manière générale reste toutefois un enjeu pour la municipalité : les efforts de clarification et de nettoyage des bases de données sont, pour cela, menés de façon continue ;

– La municipalité de Johannesburg cherche aujourd'hui à compléter son dispositif via des systèmes de sanction plus effectifs afin de renforcer le recouvrement de ses recettes fiscales.
