

Donner de la crédibilité au recouvrement forcé Commune Urbaine de Nouakchott, Mauritanie

La Commune Urbaine de Nouakchott est parvenue à améliorer le taux de recouvrement de certains impôts locaux en partie grâce à la **crédibilité de ses sanctions**. D'autres mesures ont également fait leur preuve, tout en restant circonscrites dans le temps. Aussi **la politique fiscale de la commune révèle-t-elle des résultats mitigés** : les valeurs locatives n'ont pas été revues en 12 ans, les recensements non renouvelés, et les taux peu mobilisés. Le **renouvellement récent des équipes communales** suite aux élections laisse toutefois entrevoir une **reformulation de la stratégie de mobilisation des ressources** de la commune.

Nouakchott en quelques mots

Nouakchott concentre plus de 21% de la population de la Mauritanie et près de 75 % de sa population urbaine⁴³. Le taux de croissance démographique est de 4.3%. Selon les projections, 32 600 habitants sont attendus en moyenne tous les ans entre 2010 et 2020 et sa population devrait atteindre près de 1,3 millions d'habitants à l'horizon de 2025⁴⁴.

L'urbanisation de Nouakchott s'accompagne d'une paupérisation des espaces périphériques, espaces d'urbanisation les plus récents. La fourniture des infrastructures de base y est quasi-inexistante, et la vulnérabilité des populations générale. Cette situation se maintient et s'accroît dans le temps : 108 351 habitants étaient estimés sur une surface totale de 800 ha en 2000, c'est 194 000 habitants qui s'y concentraient en 2008 pour une surface de 1 072 ha, soit 24,25% de la population de Nouakchott⁴⁵.

Une commune qui dispose de certains espaces d'autonomie fiscale

Le partage des ressources est organisé entre deux échelles de gouvernance : la Commune Urbaine de Nouakchott (CUN) et neuf autres communes d'arrondissement (figure 23).

La CUN a, depuis 2001, la compétence de décider de l'assiette et des taux de sa fiscalité locale. Elle est également habilitée à en assurer les émissions et le recouvrement. Seule exception à cette autonomie fiscale, la patente, qui est un impôt recouvré par anticipation par les services de la Direction Générale des Impôts (DGI). D'autre part, pour ses recettes non fiscales, la Loi des finances de 2009 a autorisé les Conseils des communes à émettre des droits sur les usagers du domaine public géré par les communes. La liberté fiscale dont elle dispose est toutefois encadrée. Les taux de la fiscalité locale décidés par le conseil municipal doivent ainsi être compris à l'intérieur d'une fourchette déterminée annuellement par la loi des finances. La CUN se singularise donc par l'étendue des compétences qui lui sont attribuées. La politique fiscale de la municipalité a pourtant connu une vitalité inégale au cours des dernières années, alors même que les mutations profondes survenues dans le tissu urbain devraient être suivies par des exercices d'actualisation fréquents des bases de données dont elle dispose.

Figure 23 : REPARTITION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE LA CUN ET LES COMMUNES

Ressources fiscales de la CUN	Ressources fiscales des communes d'arrondissement
Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB), patente, taxe sur le tonnage débarqué (60% pour la CUN), taxe communale sur les activités, droits sur la gestion de l'espace publicitaire.	Taxe municipale, taxe sur le tonnage débarqué (40% pour les communes), taxe d'habitation.

⁴³L'état des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités, et marché fonciers urbains, ONU Habitat, PNUE, Novembre 2010.

⁴⁴L'Etat des Villes Africaines 2014. Réinventer la transition urbaine, ONU Habitat, CGLUA, ICLEI, 2014.

⁴⁵Nouakchott (Mauritanie): La restructuration du quartier précaire d'El Mina I, Observatoire des villes inclusives.

Encadré 7. La maîtrise des systèmes d'information, moteur du rattrapage des collectivités locales

On trouve peu de services d'assiette dans les communes d'Afrique francophone. Cela tient à la focalisation excessive des collectivités locales sur la dépense budgétaire et donc à l'importance écrasante donnée aux services consacrés à la dépense tandis que ceux dédiés aux recettes sont négligés. Les collectivités sont, dans l'ensemble, peu préoccupées par la nécessité stratégique d'assurer des recettes à la commune. Ce déficit structurel est problématique car le travail d'assiette est alors entrepris par le receveur municipal seul, au risque de nourrir la corruption et le détournement de fonds. La pression fiscale sur les citoyens reste la même, mais elle ne profite qu'à des intérêts particuliers et non au bien collectif. Ceci peut être contré en se dotant de moyens de contrôle réciproque, consistant à produire systématiquement et simultanément un avis d'imposition adressé au citoyen et un ordre de recette adressé au comptable.

Doter les collectivités locales d'un service d'assiette prendra du temps. En revanche, le développement d'un bon système d'information permettra d'effectuer ce rattrapage, et même d'atteindre un niveau d'administration fiscale semblable à celui développé par les administrations centrales. Il donne la possibilité à un ou deux agents d'administrer la taxe à travers un outil informatique bien paramétré de manière annuelle. C'est ainsi que l'AIMF a, en plus de son outil de gestion de la comptabilité budgétaire, ajouté un module d'administration et de suivi de la taxe, à travers notamment la constitution d'un fichier des contribuables qui se met à jour avec les informations de terrain.

Source : Entretien avec Charlie Martial Ngounou, Association Internationale des Maires Francophones

Des initiatives notables dans le sens d'un renforcement des recettes fiscales

Au début des années 2000, la commune de Nouakchott a pris des mesures qui lui ont permis d'obtenir des résultats probants en matière de recouvrement fiscal. Si de nombreux échanges ont eu lieu par la suite entre les équipes élues et les équipes techniques au sujet des efforts nécessaires d'actualisation des systèmes d'information, ils n'ont pas débouché sur leur mise en œuvre, eu égard à la volonté politique des élus de maintenir les cotes à un niveau relativement bas.

Des initiatives décisives mais ponctuelles

Entre 2001 et 2002, le Conseil municipal a déterminé les valeurs locatives de référence servant au calcul de la Contribution Foncière sur les Propriétés bâties (CFPB). Il a ainsi été choisi d'abaisser le montant de l'impôt mais de le généraliser avec équité, en retenant alors des taux jugés raisonnables. La ville a, pour cela, été divisée en trois zones selon le *standing* auquel elles correspondent : haut, moyen, et bas standings. La valeur locative des immeubles étant alors évaluée en fonction de la zone dans laquelle ils sont situés, du *standing* auquel ils sont rattachés, et aux signes de confort apparents. Par ailleurs, deux changements techniques majeurs ont permis à la commune d'améliorer les conditions du recouvrement fiscal et d'augmenter ses recettes durant cette période :

- passage de l'adressage parcellaire à l'adressage métrique. Le dernier étant plus précis en ce que l'adresse qui figure sur les portes reflète le nombre de mètres qui les séparent du début de la rue tandis que l'ancien système renvoyait aux quartiers, aux lots et aux îlots ;
- adoption en 2001 d'un logiciel de gestion des bases de données urbaines et fiscales, ARCOM⁴⁶, qui a permis un suivi rigoureux des contribuables.

Concernant la première initiative, elle a rendu possible une plus grande précision de l'adressage, facilitant ainsi la localisation des contribuables. De l'avis des acteurs municipaux, cette mesure avait permis une amélioration sensible des recettes fiscales. Ce dispositif a encore été renforcé cette année en établissant notamment la correspondance entre

⁴⁶ Logiciel fourni par la société française Aumeric Logiciels.

l'adressage parcellaire et l'adressage métrique, précisant encore plus la localisation des immeubles. A noter par ailleurs que Nouakchott est l'une des rares villes de l'échantillon à disposer d'un système d'adressage développé.

En ce qui concerne la seconde initiative, elle a permis, dans le cas de la CFPB, de déplacer les tâches d'affectation des valeurs locatives – traditionnellement réalisées par les agents de recensement et donc laissées à leur discrétion – vers un logiciel qui affecte automatiquement la valeur correspondante aux immeubles, en fonction des informations rentrées (zone, adresse, type d'affectation, type d'usage, etc.). Ce dispositif a permis de supprimer les erreurs d'appréciation rencontrées avant l'adoption du logiciel (ex. cas de villas jumelées localisées dans une même zone mais dont le montant imposé différait considérablement). Il a permis, en outre, de faire figurer toutes les informations ayant servi au calcul du montant de l'impôt sur l'avis d'imposition adressé au contribuable (nombre de pièces, type d'affectation, confort, etc.). Cette disposition décourage toute forme d'arrangements avec les agents de recensement, cas de figure davantage susceptible de se manifester dans l'ancien système, et limite le nombre des réclamations dans la mesure où toutes les informations ayant conduit au calcul de l'impôt sont déjà données au contribuable. Ce dernier aspect est essentiel dans la mesure où un mode de calcul de l'impôt transparent et accessible pour le contribuable incite davantage ce dernier à s'acquitter des montants dus. A en croire les acteurs locaux, une augmentation des recettes fiscales a fait suite à ces mesures, les propos du Conseiller chargé de la Fiscalité Locale sont révélateurs à cet égard : « *Cette opération avait permis à la Communauté Urbaine de réaliser un bon taux de recouvrement* ».

Une dynamique qui n'a pas été maintenue

Si ces mesures ont permis de pourvoir la commune en rentrées fiscales plus importantes, elles auraient gagné à être réactualisées régulièrement. La ville a, en effet, connu 30% d'extension spatiale depuis 2002. Les changements survenus entre-temps dans le tissu urbain sont donc légions et n'ont pas été accompagnés par une réévaluation parallèle des valeurs locatives. Deux hypothèses ont été émises pour expliquer cette dynamique : le choix politique de « contenter » les électeurs en maintenant les cotes à un niveau relativement bas, et le coût important associé aux exercices d'actualisation qui dissuade les équipes élues de concéder ces financements.

Abaisser le montant des impôts locaux peut s'avérer être un calcul « avantageux » pour une commune dans la mesure où la charge pesant sur le contribuable est amoindrie, renforçant potentiellement la disposition à payer des citoyens. C'est par ailleurs le sentiment qu'ont eu les agents à la suite de la décision d'abaisser les montants imposés, le recouvrement fiscal s'en étant trouvé facilité. A titre d'illustration, le montant des redevances a été fixé entre 20 et 50% du prix du marché, démarche jugée très favorable aux habitants par les acteurs locaux.

Un « effet taux » peu mobilisé

Exception faite de la patente, les taux de la fiscalité locale n'ont pas été revus une seule fois en 5 ans. La CUN a en effet demandé à la DGI en 2009 de revoir à la hausse le taux appliqué aux entreprises soumises à la patente, plafonné jusque-là à 1 000 500 UM (2 571€). Initiative qui a permis d'améliorer le rendement de cet impôt et de corriger ses effets régressifs (les taux de la patente décroissaient au niveau des tranches supérieures du chiffre d'affaire des entreprises⁴⁷).

En ce qui concerne les autres segments de la fiscalité locale, les taux n'ont pas été révisés une seule fois en cinq ans et jamais les taux votés n'ont atteint plus de 60% du plafond légal. Ce choix politique contraste avec l'expérience de Dakar, sortie de la « légalité » en dépassant le seuil autorisé. Cela montre que la relative autonomie d'une collectivité locale sur certains leviers de la chaîne fiscale ne coïncide pas nécessairement avec leur mobilisation. La volonté de maintenir les montants imposés à un niveau relativement bas, participe encore une fois de la politique fiscale de la commune.

⁴⁷ Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne, Gérard Chambas, Economica, 2010

Renforcement des procédures de recouvrement et crédibilité du recouvrement forcé

En dépit de la non actualisation des bases fiscales, les techniciens de la CUN affirment que tous les taux de recouvrement de la fiscalité locale sont en progression. En témoigne le taux de recouvrement de la CFPB évalué à 7% en moyenne avant 2010⁴⁸, et passé à plus de 40% aujourd'hui (les émissions avoisinent 600 millions UM par an, soit 1 595 888 €, tandis que les montants recouverts dépassent 250 millions, ce qui équivaut à 664 953 €). Cette progression des recettes recouvrées s'explique par trois facteurs essentiels :

- l'effectivité et la crédibilité des sanctions à l'encontre des contribuables récalcitrants ;
- l'externalisation du recouvrement de la taxe sur la publicité auprès d'une société privée ;
- le renforcement des dispositifs d'accueil des contribuables.

Concernant le premier facteur, la commune a obtenu de pouvoir faire assermenter plus de vingt agents de recouvrement qui sont ainsi devenus des agents de poursuite d'Etat. Les textes prévoient la possibilité de fermer les établissements commerciaux ou encore de bloquer les comptes bancaires des redevables en cas de non-paiement de ces derniers. La commune fait preuve d'une réelle fermeté dans l'application de ces sanctions. Elle enjoint en effet les banques commerciales à bloquer les comptes de leur client dans un premier temps, lesquels ont huit jours pour régulariser leur situation auprès de la commune, après quoi la municipalité prélève directement la somme due sur leur compte.

Elle peut même aller jusqu'à saisir la banque centrale si les banques privées montrent des signes de réticence à pénaliser leur clientèle.

Ces sanctions s'appliquent de manière privilégiée aux contribuables soumis à la CFPB, à la patente⁴⁹, et à la taxe sur la publicité et ne visent essentiellement que des contribuables solvables. A ceci près cependant que dans le cas de la CFPB, ces sanctions sont plus faciles à appliquer aux immeubles à usage commercial qu'aux habitations. Il est donc rare que des actions de poursuite soient mises en œuvre contre cette deuxième catégorie de redevables, ce qui limite le montant des recettes issues de la CFPB.

La CUN a par ailleurs confié la gestion des émissions et du recouvrement de la taxe sur la publicité à une société privée. Cette démarche a eu des résultats importants sur les recettes communales dans la mesure où l'entité privée est tenue de lui verser 600 millions UM par an. Cette somme étant reversée sans faute par l'opérateur privé, le taux de recouvrement est de 100%.

Enfin, les dispositifs d'accueil des contribuables ont été renforcés. Cela est d'autant plus visible au niveau de leurs réclamations, qui sont traitées au niveau du Service réclamations, ouvert cinq jours sur sept. Ce dispositif fonctionne avec célérité puisque des descentes de terrain sont programmées tous les jours par les équipes du service de vérification. Elles doivent procéder aux vérifications nécessaires portant sur les points litigieux en remplissant des fiches prévues à cet effet et en prenant des photos, ce qui permet de visualiser les pièces et de se faire une idée du niveau de confort. Les dossiers des contribuables sont ainsi bien renseignés.

Depuis janvier 2014, 450 dossiers de réclamations ont été traités. L'expérience de Johannesburg le confirmera également, le suivi des dossiers de réclamations est essentiel dans une démarche de renforcement des taux de recouvrement. Cela permet en effet de débloquer des efforts de collecte suspendus par les recours portés au niveau de la commune.

La CUN s'apprête également à instituer un dispositif spécifique de lutte contre la fraude fiscale. Un cadre de la CUN a reçu une formation sur cet enjeu spécifique en 2013 – jugée encore insuffisante par certains acteurs locaux - et une structure dédiée à cette problématique est sur le point de démarrer.

⁴⁸ *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Gérard Chambas, Economica, 2010.

⁴⁹ Bien que la détermination de l'assiette et des taux de la patente, ainsi que son administration soient assurées par les administrations centrales, la liste des contribuables n'ayant pas payé cet impôt est transmise annuellement à la CUN afin que celle-ci procède au recouvrement forcé.

Ce système est toutefois perfectible : de l'avis des techniciens de la commune, l'adressage et l'organisation de la chaîne de recouvrement continuent à rester un défi pour la commune. De même, ces derniers estiment qu'une restructuration du service en charge du contrôle fiscal est nécessaire, celui-ci étant perçu comme un enjeu important, et d'une manière plus générale, que l'élaboration d'un organigramme avec les structures fonctionnelles constituerait une autre mesure opportune.

De nouvelles équipes en place, un second souffle pour la politique fiscale communale

L'arrivée de la nouvelle équipe élue à la tête de la CUN en février 2014 a enclenché de nouvelles dynamiques dans la politique fiscale menée par la commune. Les valeurs locatives de référence vont être remodelées de sorte à augmenter la valeur associée au haut standing, et d'attribuer les anciennes valeurs du haut au moyen standing, et du moyen au plus bas. L'ampleur de cette hausse n'est pas encore connue mais elle sera, de l'avis des acteurs locaux, modérée, tout en permettant d'accroître les recettes fiscales. Cette révision devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2014. En outre, un recensement systématique et exhaustif du territoire va être mis en place. Il est ainsi prévu d'externaliser cette procédure en la confiant à un opérateur privé, les appels d'offre concernant le projet ayant déjà été lancés.

Cette démarche va donc permettre d'accroître les recettes fiscales de la commune à travers trois leviers :

- un effet base, qui correspond à une hausse des valeurs locatives permettant le calcul de la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB),
- un élargissement de l'assiette avec un nouveau recensement et l'intégration des dernières modifications du tissu urbain,
- et enfin un renforcement des systèmes d'information.

L'enjeu est désormais de savoir si le choix politique d'imposer les contribuables à des niveaux relativement bas sera maintenu. Des études plus systématiques auprès des collectivités locales mauritaniennes⁵⁰ ont montré que ces dernières étaient davantage dans une dynamique de recherche d'appuis extérieurs pour le financement de leurs investissements urbains plutôt que de renforcer leurs ressources propres. Pourtant, les techniciens de la CUN estiment que le renforcement des recettes fiscales passe, de manière privilégiée, par un élargissement de l'assiette et une révision des taux, dynamiques peu exploitées dans l'ensemble par les élus.

Une stratégie d'investissement à renforcer

De l'avis des agents de la municipalité, l'administration de la CUN fonctionne correctement en raison de la permanence des dotations de fonctionnement, qui n'accusent en général aucun retard. Cela laisse donc une certaine marge à la CUN pour allouer une partie de son budget aux dépenses d'investissement, lesquelles sont par ailleurs passées de 39 à 46% au cours des dernières années. Ces dotations se font pour l'essentiel sous la forme d'apports en fonds propres dans les projets financés par les partenaires de développement.

La CUN intervient ainsi dans tous les domaines : extension des réseaux d'eau potable vers les zones défavorisées (47% des dépenses d'investissement), équipements collectifs (29% des dépenses d'investissement, déployés notamment sur les écoles primaires, l'aménagement de 30 km de voirie, dispensaires, assainissement, espaces verts, signalisation routière, etc.), acquisition de véhicules (23% des dépenses d'investissement).

Les entretiens ont souligné l'importance du rôle joué par le dernier Conseil Municipal. Il est celui qui a su drainer des investissements étrangers, la loi interdisant aux communes le recours à l'emprunt. De nombreux investissements ont ainsi pu être réalisés et le poids des partenaires extérieurs a gagné en importance. L'évolution annuelle du budget municipal est

⁵⁰ Entretien avec Gérard Chambas et Jean François Brun

ainsi suivie de près par les partenaires, ce qui incite à une certaine discipline fiscale, et les recettes communales ont été particulièrement importantes lors de la dernière mandature.

Les recettes sont toutefois insuffisantes aux yeux des techniciens pour répondre aux besoins de la commune. Ainsi, il a été fait mention en début d'analyse de la croissance des zones périphériques pauvres (4.3% en moyenne selon les projections), peu desservies en infrastructure de base. Les défis de cette urbanisation exigent le déploiement de politiques publiques et de stratégies d'investissement résolues afin de résorber ces poches de pauvreté.

La fiscalité locale a un rôle important à y jouer et les marges de progression sont encore considérables, en témoignent les propos du Conseiller chargé de la Fiscalité Locale : « *Actuellement notre taux de recouvrement de la CFPB dépasse annuellement les 30% et pourra s'améliorer si les moyens nécessaires sont disponibilisés* ». Les techniciens de la commune ont, à ce titre, le sentiment que le potentiel fiscal de la ville de Nouakchott est large mais que seule une faible partie de ce potentiel est capturée à ce jour : si les prévisions de recettes sont jugées assez basses par ces derniers, les réalisations, c'est-à-dire les encaissements constatés à la fin de chaque exercice, sont encore moins importantes. Des efforts supplémentaires peuvent donc être fournis concernant l'assiette (afin de capter une plus grande part du potentiel fiscal) et les méthodes de recouvrement (afin de réduire le décalage entre les émissions et les recettes effectivement recouvrées).

4 questions à Maty Mint Hamady, Présidente de la Communauté Urbaine de Nouakchott, ancienne Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation de l'Administration

*** Quels diagnostics porteriez-vous sur le système fiscal en Mauritanie aujourd'hui ?**

Le système fiscal mauritanien est régi par des textes juridiques bien adaptés lui garantissant l'efficacité et l'équité. Cependant, la définition de l'assiette est plus efficace au niveau des impôts et taxes de l'Etat qui sont souvent déclaratifs et dont le revenu est précompté à la source. Quant aux impôts locaux, ils représentent souvent un faible revenu lié au retard des émissions et à la lenteur de l'actualisation du recensement fiscal. Cette lenteur est due, à l'insuffisance des moyens financiers. En ce qui concerne les exonérations, elles sont souvent accordées par l'Etat aux investisseurs pour participer activement au développement du pays, et cela à titre provisoire.

*** La Communauté Urbaine de Nouakchott a-t-elle mis ou prévoit-t-elle de mettre en place des mesures spécifiques de renforcement des recettes fiscales ?**

Comparé aux autres collectivités territoriales du pays, notre système fiscal est pratiquement le meilleur. Nous comptons solutionner les problèmes posés tels que le retard des émissions et l'actualisation de la base de données fiscale. Nous prévoyons la restructuration de nos services fiscaux en créant des structures fonctionnelles dotées des moyens nécessaires. Aussi, les taux des valeurs locatives de références servant au calcul de la Contribution foncière sur propriété bâtie (CFPB) seront révisés.

*** De quelle manière la contrainte du secteur informel a-t-elle été appréhendée par la Commune Urbaine de Nouakchott ?**

Effectivement, nous avons les mêmes problèmes que ceux posés aux autres villes africaines, toutefois les services de la CUN essayent de limiter au maximum ce risque de non-conformité des textes à notre réalité économique.

*** Quelles seraient, à partir de votre expérience d'élue, les réformes prioritaires à engager afin de rendre le système fiscal plus simple et plus juste ?**

En bref, les réformes prioritaires que je compte engager se résument à l'actualisation permanente du recensement fiscal, l'amélioration des logiciels de gestion de la fiscalité, la formation et l'incitation du personnel en charge de la fiscalité, l'actualisation des taux, le respect des critères de classification des contribuables, et le suivi des procédures prévues par la réglementation.

_ Une ville qui croît rapidement et dont les défis de l'urbanisation sont nombreux. La mise à contribution des ressources propres dans le financement des investissements urbains gagnerait à être renforcée.

_ Un contexte de décentralisation favorable à l'action des collectivités locales, qui sont dotées d'un pouvoir fiscal réel.

_ La CUN dispose d'une administration fiscale qui fonctionne : services informatisés, systèmes qui préviennent la fraude fiscale, lisibilité et compréhension des montants imposés sur les avis d'imposition, traitement diligent des réclamations, service de contrôle fiscal opérationnel, et possibilité d'activer des sanctions effectives.

_ Cependant, des innovations doivent être recherchées dans les modes d'administration de la fiscalité locale afin d'en réduire les coûts. Les coûts des opérations de recensement ont par exemple été un facteur de découragement pour les élus politiques, alors qu'il s'agit de la clef de voute du processus de recouvrement fiscal. Par exemple, des synergies peuvent être cherchées avec d'autres institutions détentrices d'un avantage informationnel, tel que cela a pu être observé dans d'autres communes (Johannesburg). De même, de nouvelles technologies permettant d'éviter la lourdeur des moyens humains et techniques à mobiliser pour les recensements (les systèmes S.I.G par exemple) peuvent être recherchées.

_ Une politique d'investissement insuffisamment développée, et qui se retrouve dans le contenu de sa politique fiscale, jusque-là peu encline à revoir les montants imposés à la hausse, et ce pendant plus d'une décennie. Ce choix politique se justifie toutefois à travers l'allègement de la pression fiscale et ses effets positifs sur la disposition des contribuables à payer l'impôt. Il convient de voir si ces arbitrages politiques vont se maintenir au cours des prochaines années.
