



Programme sénégalais-allemand d'appui
à la décentralisation et au développement local
PRODEL



Autonomie Financière – Fiscalite Locale

Comment améliorer le recouvrement des taxes et impôts locaux ?

Expérience du Programme de Lutte contre la Pauvreté en milieu rural dans le
Bassin Arachidier 2004 - 2007



Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales (MDCL)



gtz Partenaire mondial pour un avenir commun.

AUTEUR :
Libasse SECK,
Conseiller Technique en Développement
économique

Février 2008

Sommaire

INTRODUCTION	04
1. Les prestations fournies par le Programme pour la mobilisation des ressources locales	04
2. Les processus de mise en œuvre des différentes prestations.....	05
I. Le renforcement des capacités dans le domaine de la fiscalité locale	05
i. Objectif	05
ii. Les cibles directs	06
iii. La démarche	07
II. Appui-recouvrement des impôts et taxes	10
i. Définition et objectifs	10
ii. Démarche	10
III. Suivi évaluation des activités de recouvrement	13
i. Définition et objectifs	13
ii. Démarche	13
3. Acquis.....	15
I. Les acquis de l'appui recouvrement de la taxe rurale	15
i. Le relèvement du taux de recouvrement des recettes	15
ii. Les changements progressifs de comportement.	15
II. Acquis dans l'appui recouvrement des droits de marché	19
CONCLUSION	25
ANNEXE I.....	27
ANNEXE II.....	32

Introduction

L'autonomie relative des collectivités locales dépend, en partie, de leur capacité contributive au règlement des attentes de leurs populations. Pour cette raison, les élus locaux, en rapport avec les autorités déconcentrées, doivent créer les conditions d'une pérennisation, d'une maîtrise des ressources endogènes, de leur mobilisation effective et de leur judicieuse utilisation.

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, précise en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets de communes et communautés rurales du Sénégal.

Cependant, la consultation des documents budgétaires (budgets, compte administratifs ou comptes de gestion) de la majorité des collectivités locales révèle une exploitation limitée des différentes sources de revenus et un rendement faible de la quasi totalité de celles mises en recouvrement. Dans la réalité, leur capacité financière est très faible. Un constat qui sonne comme un paradoxe, au regard de la mission première d'une collectivité locale qui se définit par sa capacité financière propre et sa capacité à prendre les préoccupations de ses populations.

C'est pourquoi dans le cadre de la mise en œuvre de ses activités, le Programme Bassin Arachidier (PBA) a conçu un important volet d'appui-conseil qui a pour objectif de renforcer l'autonomie financière des communautés rurales par une plus grande mobilisation des ressources locales.

Les prestations fournies par le PBA, les approches qui ont été développées avec les différents partenaires et certains résultats significatifs obtenus font l'objet de la présente capitalisation qui constitue une voie, parmi d'autres, par laquelle la coopération allemande à travers ce programme a contribué à l'amélioration du financement du développement local dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal.

1. Les prestations fournies par le Programme pour la mobilisation des ressources locales

Les différentes prestations/produits mis en œuvre par le Programme Bassin Arachidier ont pour ambition de trouver des solutions au problème délicat de la mobilisation des ressources basées sur les taxes et impôts locaux dans le contexte de la décentralisation au Sénégal.

La justification repose sur le constat de l'ignorance quasi générale de la fiscalité locale et de ses mécanismes de la part des élus qui a pour conséquence des pertes de recettes importantes qui auraient dû être prélevées sur les nombreuses activités économiques existantes. Mais aussi sur la nécessité de rééquilibrer et d'accroître les recettes budgétaires des communautés rurales pour ne pas se focaliser uniquement sur la taxe rurale.

Une suite logique est suivie dans la mise en route des différentes prestations. Des sessions théoriques de renforcement de capacités (II-1) sont organisées au profit de tous les acteurs impliqués dans le processus de recouvrement des taxes et impôts locaux. Ces sessions de formation sont suivies par une étape pratique de recouvrement du potentiel fiscal de la communauté rurale. Cette étape est menée par une équipe qui pilote les actions d'appui recouvrement (II-2). Pour mesurer l'impact et pérenniser ces actions un système de suivi-évaluation est mis en place (III-3).

Le renforcement de capacité a pour ambition de donner aux acteurs locaux les outils nécessaires en termes de connaissances théoriques et de savoir-faire pour augmenter les ressources budgétaires locales. Après le transfert de ces connaissances et outils, l'étape suivante consiste à descendre sur le terrain pour recouvrer effectivement ces ressources dans le cadre de l'appui recouvrement. Le dernier maillon de la chaîne des prestations, est relatif à la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation qui veille à ce que les résultats soient durables et conformes à la réglementation et les objectifs du PBA.

2. Les processus de mise en œuvre des différentes prestations

I. Le renforcement des capacités dans le domaine de la fiscalité locale

Le PBA a mis en œuvre un important programme d'appui à la mobilisation des ressources locales qui a l'ambition de renforcer l'autonomie financière des communautés rurales par la mise en valeur de leur potentiel fiscal. Cette activité n'est pas isolée, elle accompagne en effet l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Local de Développement (PLD).

C'est ainsi que les sessions de renforcement de capacité en fiscalité locale se déroulaient dans le cadre du cycle de formation des acteurs associés à l'élaboration du PLD (animateurs communautaires, conseil rural, chefs de village, collecteurs, membres des comités de gestion de marché, organisations communautaires de base etc....). Le thème sur la mobilisation des ressources était élargi à toute personne intéressée (groupements des femmes, des jeunes, notables etc....), en ce sens qu'une participation locale large peut être une forte incitation au changement escompté.

Ces séances de renforcement de capacité touchent alors tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans le processus de recouvrement des taxes et impôts locaux.

i. Objectif

La justification de ces sessions de renforcement de capacité repose sur le constat de la modicité des recettes perçues par rapport à l'étendue des ressources non encore recouvrées.

Ces formations et appui-conseil visaient entre autres à donner aux communautés rurales une grande lisibilité sur les nombreuses opportunités qui leur sont offertes dans une approche participative d'identification de ressources à l'échelle locale et de les appuyer à relever très sensiblement le taux de recouvrement de ces recettes avec un impératif de rendement fiscal optimal.

Il s'agissait de mettre surtout l'accent sur la taxe rurale (principale recette mais faiblement perçue) et les droits de marché pour les communautés rurales qui en bénéficient.

ii. Les cibles directs



Figure 1 : séance de formation sur la fiscalité locale

- Le Président du conseil rural
- Les chefs de village
- Les membres de la commission des finances
- Les Présidents de commissions
- Le Président du comité de pilotage du développement qui est une structure d'appui à la mise en œuvre du plan local de développement (PLD) composée des membres du conseil rural et de la société civile.

- Les animateurs locaux qui sont des personnes ressources formés dans les différents outils de la planification et qui appui le conseil rural dans l'élaboration du PLD.

iii. La démarche

Il s'agit dans une approche dynamique et participative d'expliquer les procédures et de définir des stratégies et actions de mobilisation des ressources financières locales. La méthode utilisée dans cette approche est une formation action qui pourrait être décomposée globalement en trois phases :

- Une formation de base théorique sur la fiscalité locale
- Une évaluation des potentialités fiscales de la communauté rurale à travers l'identification des différents types d'impôts et de taxes recouvrables compte tenu des activités existantes.
- Elaboration d'une stratégie pour la mise en œuvre déclinée sous forme de plan d'actions.

a. Formation sur la fiscalité locale

Cette activité est intégrée dans le processus d'élaboration du PLD des collectivités locales appuyées par le Programme. Elle se justifie par le dialogue social provoqué par l'élaboration du PLD du fait de sa démarche participative qui permet de sensibiliser la population sur le paiement des impôts et taxes et aussi par l'importance des ressources locales à mobiliser pour la mise en œuvre des actions /projets qui seront planifiées.

C'est pour cela que cette formation est organisée dès le démarrage du processus d'élaboration du PLD.

Le module de formation

Le contenu du module de formation comporte trois parties :

- La première identifie les taxes et impôts prévus par le code des collectivités locales et les présente selon la nomenclature budgétaire (cf. annexe) ;
- La deuxième analyse l'article 254 du code des collectivités locales qui offre une certaine ouverture aux communautés rurales en termes de création d'équipements sur lesquels elles peuvent instituer des taxes ;
- La troisième énumère certaines recommandations en vue d'améliorer le recouvrement de toutes ces ressources locales.

Déroulement de la session de formation

Après distribution de support qu'est le module, la session commence toujours par un exposé des formateurs qui se réfère au code des collectivités locales et à la pratique. Ensuite des groupes

sont formés sur la base d'un découpage de la communauté rurale en zones pour une réflexion en atelier.

Chaque groupe doit présenter les activités existantes dans sa zone qui peuvent faire l'objet d'un prélèvement fiscal en se référant au module. Ceci permet en même temps d'évaluer leur niveau de connaissance sur la fiscalité locale.

Après cela, les formateurs présentent pour chaque taxe ou impôt identifié le processus ou la procédure juridique définie à suivre pour son recouvrement.

Le but de cette formation est de mettre à niveau les connaissances sur les différents aspects de la fiscalité actuelle et de souligner l'impact que peuvent avoir les autres taxes et impôts (hors taxe rurale) sur le budget. La session se déroule sur une journée au niveau de la communauté rurale.

Les intervenants sont :

- Le Trésorier payeur départemental ou son représentant
- Le chef du Centre d'Appui au Développement local (ex Centre d'Expansion Rural Polyvalent) de l'arrondissement
- Le consultant en fiscalité du Programme

b. Evaluation des potentialités fiscales

Les termes de références définis pour cette étude sont :

- L'identification et le recensement de toutes les activités commerciales exercées de façon permanente dans la communauté rurale (marchés permanents, hôtels, boutiques, PME, télé centres, activités artisanales...)
- L'identification et le recensement de toutes les activités commerciales exercées de façon saisonnière ou périodique (exemple des louma)

L'étude permet d'obtenir les activités économiques existantes dans la communauté rurale et les différents impôts ou taxes correspondants.

c. Elaboration d'un plan d'actions

Ces formations et appui-conseil ont débouché sur l'identification des taxes et impôts susceptibles d'être perçus dans chaque communauté rurale et la formulation de stratégies pratiques de leur recouvrement. Ces recettes locales potentielles et ces stratégies sont contenues dans un Plan d'Actions. Ce Plan précise également, les modalités de perception, les stratégies concrètes à mener sur le terrain pour les recouvrer et les engagements de chaque acteur. Il rappelle enfin à chaque acteur, son rôle et ses responsabilités dans le processus de recouvrement.

L'élaboration de ce document est progressive et concertée. Après l'exposé de chaque type d'impôt, les participants débattent sur les modalités pratiques de perception et la responsabilité de chaque acteur. Il arrive que certaines catégories de contribuables soient associées à son élaboration pour adapter la stratégie au contexte. Ce Plan est alors le résultat des propositions des différents acteurs concernés. Au sortir de ces sessions, le consultant prépare le document qui leur est soumis pour validation et un calendrier de mise en œuvre est arrêté.

Le renforcement de capacité est inscrit dans un processus continu. Il accompagne tout le processus de mise en œuvre. Les populations posent des questions de fiscalité locale lors des opérations de recouvrement et l'équipe de recouvrement, amène des éclairages sur les obligations fiscales des imposables et sur les devoirs du conseil rural envers la population.

Cette phase de renforcement de capacité permet aux bénéficiaires de maîtriser les différents impôts et taxes que la communauté rurale a le droit de percevoir et leur procédure de recouvrement. Il s'agit maintenant de passer à une étape supérieure consistant à procéder à un recouvrement effectif des ressources.

II. Appui-recouvrement des impôts et taxes

i. Définition et objectifs

L'appui-recouvrement est une succession d'actions concrètes sur le terrain visant à accompagner les communautés rurales afin d'augmenter leurs recettes fiscales.

Les pertes de recettes dans les communautés rurales sont énormes, alors qu'aucune d'entre elles n'est en mesure de financer son développement à partir de ressources propres. Il faut donc mettre en place des dispositifs performants de recouvrement de tout le potentiel fiscal local de la communauté rurale. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les opérations d'appui-recouvrement au profit des communautés rurales.

La taxe rurale et les droits de marché sont faiblement perçus pour des raisons diverses et malgré le fort potentiel de recettes. De même, la gestion des équipements marchands demeure tatillonne et l'entretien informel et occasionnel. Ces actions d'appui-recouvrement consistent alors à descendre sur le terrain en équipe pour atteindre les objectifs dégagés dans le Plan d'Actions qui se résumant essentiellement en un relèvement du taux de recouvrement qui passe par une amélioration du système de perception de ces recettes et une meilleure gestion des infrastructures génératrices d'impôts. Antérieurement, un état des lieux est fait sur le niveau de recouvrement avant d'entreprendre ces opérations coup de poing.

ii. Démarche

Elle consiste essentiellement à mettre en place des outils pour le déroulement du Plan d'Actions communément appelé « opérations coup de poing ».

a. Constitution de commissions de recouvrement

Les commissions sont composées en fonction des recettes à percevoir. La commission taxe rurale est constituée du sous préfet, de l'agent du trésor, du président du conseil rural, du président de la commission des finances et du représentant du PBA. La commission/droits de marché est constituée quant à elle de l'agent du trésor, d'un agent du service des impôts, du président de la commission des finances du conseil rural, du consultant du PBA, des collecteurs et éventuellement d'un agent de sécurité.

La principale mission est de sensibiliser et d'informer les populations et de percevoir en même temps les impôts dus. Un appui-organisationnel est apporté aux principaux acteurs en vue d'améliorer le système de recouvrement et de pérenniser les acquis. C'est également le moment de déceler les pratiques illégales et de proposer des solutions conformes à la réglementation en vigueur. On constate lors des passages dans les villages et marchés que l'on « apprend mieux par la pratique que dans les salles de cours ». Les populations soulèvent des questions pertinentes, concrètes et font beaucoup de propositions relatives à la transparence du système de recouvrement.

Les opérations d'appui recouvrement sont en même temps des outils de concertation, de sensibilisation et de collecte des doléances des usagers du marché et des populations en général. Les contribuables sont amenés à s'exprimer sur les raisons du faible taux de recouvrement des taxes et impôts locaux. A la fin de chaque journée de recouvrement, la commission procède à une évaluation recettes collectées. Ceci permet d'apprécier le potentiel, les contraintes rencontrées et dégage des perspectives pour une amélioration du niveau de recouvrement.

b. La méthodologie particulière au recouvrement des droits de marché

- commander suffisamment de tickets de perception pour le jour de l'opération en vue d'éviter toute rupture ;
- constituer deux ou trois groupes de deux personnes chacun dirigé par un agent du trésor pour sillonner tout le marché et percevoir les droits de place. L'agent des impôts se concentre exclusivement sur les imposables de la patente ;
- vérifier l'état de paiement des « locations de souk » ou de l'« occupation du domaine public » par un autre agent du trésor ;



Figure 2 : collecte des droits de marché

c. La méthodologie particulière au recouvrement de la taxe rurale

- Choisir les villages à visiter en fonction de la faiblesse du taux qui y est enregistré et de la résistance des populations ;
- Choisir la stratégie à suivre selon la réalité de chaque communauté rurale. Il peut s'agir de faire du porte à porte, de regrouper les chefs de carré à la place publique du village ou de convoquer tous les chefs de village à la maison communautaire;
- Les populations versent leur impôt au chef de village, celui-ci leur délivre un reçu et reverse directement la somme collectée à l'agent du trésor. Ce dernier délivre au chef de village une quittance mentionnant la date, le montant versé, le nom du village et du chef de village;



Figure 3 : tournée de collecte de la taxe rurale

Le consultant du PBA point focal du processus participe à toutes les équipes. Il rappelle les objectifs à atteindre et veille à ce que toutes les actions menées soient conformes aux textes en vigueur relatifs au recouvrement des droits et revenus des communautés rurales. A la fin de chaque opération dans une communauté rurale, les membres de la commission de recouvrement se réunissent pour tirer les enseignements et dégager ensemble les mesures de redressement à prendre pour lever les facteurs de blocage. Le consultant veillera dans la phase suivi-évaluation à la traduction en actes concrets de ces mesures.

III. Suivi évaluation des activités de recouvrement

i. Définition et objectifs

Cet outil de contrôle de l'avancement des prestations permet au PBA de mesurer l'impact de ses activités et le cas échéant de mieux les adapter et d'autre part d'inciter les parties prenantes à maintenir la dynamique insufflée lors des « opérations coup de poing ». Il permet en outre de tirer les enseignements des actions initiées et de s'accorder sur la manière d'améliorer dans le futur la stratégie sans appui externe. Il faut rappeler que les acteurs prennent à la fin de chaque opération des engagements pour améliorer le système et le taux de recouvrement.

C'est le moment pour engager avec plus de recul une réflexion critique axée sur la concrétisation de ces engagements afin de maximiser l'impact des prestations. Ce suivi contribue au renforcement et à la pérennisation des résultats qui doivent être à la hauteur des efforts et des moyens déployés par les différents acteurs sous l'impulsion du PBA.

Cette étape veille enfin à l'amélioration du système de recouvrement, à la prise en compte des besoins des imposables, à la transparence de la collecte et à la bonne gestion des fonds mobilisés. Il est rappelé à chaque acteur ses engagements antérieurs. Il s'agit ici essentiellement d'interpeller le conseil rural sur les attentes des populations en termes d'investissement pour améliorer leurs conditions de vie et de travail. Les populations ont consenti un effort fiscal et sont prêtes à maintenir ce cap, si le conseil rural érige la bonne gouvernance en principe et utilise cet argent dans des actions d'investissement au profit de toute la population.

ii. Démarche

Cette phase de suivi évaluation est essentiellement menée par le consultant du PBA qui se déplace sur le terrain parfois à l'improviste, dans l'optique de vérifier le respect des engagements pris par les différents acteurs lors des opérations de recouvrement ou à les accompagner dans la réalisation de ces engagements.

Ce travail de proximité amène parfois le consultant à faire un appui-conseil pour le conseil rural afin qu'il apporte des réponses idoines aux préoccupations soulevées par les usagers du marché et des populations en général. La réaction positive du conseil rural aux sollicitations des contribuables constitue un apport inestimable au maintien d'un climat propice entre le conseil rural et les populations, en vue de pérenniser les résultats obtenus lors des opérations coup de poing.

Ces actions sont mises en œuvre afin d'appuyer en aval l'élan d'optimisation dans le recouvrement des recettes. Ainsi plusieurs activités peuvent être menées par le consultant en fonction de la nature des contraintes rencontrées:

- Organiser des opérations ponctuelles d'appui avec si nécessaire le déplacement d'un agent des services compétents (trésor, sous préfet, service des impôts etc.);

- Suivi du rythme de la rentrée des recettes suite aux « opérations coup de poing » pour mesurer l'impact financier ;
- Encourager des actions de motivation des collecteurs : cérémonies de décoration des chefs de village ayant soldé la taxe rurale lors de la fête de l'indépendance; paiement des arriérés des remises des chefs de village et des indemnités des collecteurs de marché etc....
- Organiser des visites d'échange entre communautés rurales pour un partage d'expériences ;
- Faciliter la mise en relation. Elle consiste à créer un cadre de concertation informel et ponctuel pour la résolution rapide d'un problème posé dans le processus de recouvrement etc....

Cet élan de partenariat entre les communautés rurales, les services de l'Etat et le PBA a suscité une révolution douce dans ces collectivités locales en ce sens que les taux de recouvrement ont beaucoup évolué et en retour les populations exigent leurs droits vis-à-vis du conseil rural qui commence tant bien que mal à apporter des réponses à ces attentes. Un bel consensus a été donc trouvé « payer ses impôts est un acte de civisme fiscal et faire face aux besoins des populations un acte de bonne gouvernance locale ». Les populations consentent un effort mais exercent leur droit de regard sur le conseil rural et ceci l'incite grandement à être plus performants. D'où la nécessité de maintenir ces acquis.

3. Acquis

Pour plus de lisibilité, les résultats obtenus sont scindés en deux grandes parties. Les résultats de l'appui recouvrement de la taxe rurale d'une part et d'autre part ceux enregistrés avec l'appui recouvrement des droits de marché.

I. Les acquis de l'appui recouvrement de la taxe rurale

Les résultats observés concernent deux aspects : le relèvement du taux de recouvrement des recettes, mais surtout les changements progressifs de comportement qui sont importants pour la consolidation des acquis.

i. Le relèvement du taux de recouvrement des recettes

L'augmentation des taux de recouvrement de la taxe rurale a été constatée dans l'ensemble des collectivités rurales. Ce relèvement est le résultat de deux actions majeures :

- Il y a d'abord la systématisation du recensement administratif qui est fait régulièrement (annuellement généralement) et qui permet aux conseils ruraux de savoir le nombre de contribuables et donc d'estimer leurs recettes potentielles. Dans la plupart des cas, ce potentiel était méconnu ce qui avait des incidences sur le recouvrement.
- Ensuite des stratégies de recouvrement adaptées à chaque contexte (cf. démarche d'appui du programme) ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants avec des moyennes de taux de recouvrement de 100% dans les communautés rurales de l'arrondissement de Ouadiour (Ourour, Ndiéné Lagane, Ouadiour, Patar Lia) et 93,7% pour celles de l'arrondissement de Ndiédieng (Ndiédieng, Keur Socé, Ndiaffat) alors que la moyenne se situait autour de 50% dans les deux régions (source : rapport critères de performance du PBA 2002 et 2004).

ii. Les changements progressifs de comportement.

Ces changements sont abordés sous forme de déclinaison des résultats globaux obtenus et les résultats spécifiques qui ont contribué à l'atteinte de chaque résultat global.



Figure 4 : versement des produits de la taxe rurale au Trésor public par les chefs de village

1^{er} résultat global : Implication effective des services concernés

Résultat spécifique 1 : l'implication active du sous préfet	Résultat spécifique 2 : l'implication active des services du Trésor
<p>Cette implication est un atout dans le dispositif de recouvrement. Dans certains villages, le sous préfet faisait même du porte à porte (Ndiedieng) pour sensibiliser les populations.</p> <p>Les chefs de village s'avouent impuissants à percevoir la taxe rurale à 100% sans l'appui du sous préfet.</p> <p>Du fait de l'autorité dont jouit le sous préfet, les populations s'empressent de s'acquitter de leur taxe avant son passage. Au village de Thindogne (Thiaré), c'est à la veille de la venue de la commission que le chef de village a perçu près de 70% du montant escompté. Un recouvrement assez consistant dépassant 62% a été obtenu à Ndiedieng pour une seule journée de collecte, alors que la population est restée presque jusqu'à la fin de l'année sans atteindre 20% de recouvrement.</p>	<p>La présence de l'agent du trésor donne plus de transparence et plus de sécurité quant à la collecte et la destination des fonds. En recouvrant directement l'argent, le circuit de la taxe ne passe plus entre les mains des intermédiaires (souvent véreux) fut-il le PCR. Il y'a donc plus de transparence et les risques d'échappée s'amenuisent.</p>

2^{ème} résultat global : Mise en place d'un outil de communication et de collecte transparente des fonds.

Résultat spécifique 1 : Aménagement d'un espace direct d'échange	Résultat spécifique 2 : levée de suspicion sur le circuit financier de l'argent collecté chez les populations.
<p>Ces tournées d'appui-recouvrement sont un outil de communication qui permet notamment au Président du conseil rural de s'expliquer devant les villageois sur les choix budgétaires ou la non prise en compte de certains besoins des populations. C'est après les explications fournies par le PCR de Thiaré que les populations du village de Keur Mandiaye ont soldé séance tenante leur taxe rurale à 100%.</p> <p>Les populations savent maintenant qu'elles sont en droit d'exiger du conseil rural des services de qualité, mais doivent d'abord s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de cette institution.</p>	<p>La présence du sous préfet, d'un représentant du PBA et de l'agent du Trésor atteste aux yeux de la population une marque de confiance et une certitude sur la destination de leur argent avec délivrance de reçu par l'agent du Trésor. Il faut rappeler que dans le passé, certains chefs de village ne délivraient pas de reçu de paiement et utilisaient l'argent à des fins privées. De même, l'argent ne parvenait jamais au trésor « en totalité » du fait du long trajet.</p>

3ème résultat global : Identification des obstacles au recouvrement dans les villages et proposition de mesures de redressement.

<p align="center">Résultat spécifique 1 : découverte des obstacles dus au chef de village et aux populations.</p>	<p align="center">Résultat spécifique 2 : découverte des obstacles dus au conseil rural.</p>
<p>La mise en œuvre du dispositif de recouvrement a permis de déceler des facteurs de blocage dus aux manquements du chef de village.</p> <p>Dans certains villages (Goweith peul Ourour, Ndiaffat Beyrouth), les chefs de village n'ont pas de poigne ou sont très âgés pour amener les populations à verser la taxe rurale. La commission avait associé au processus des notables locaux très influents.</p> <p>Certains chefs de village détournaient la taxe rurale en toute impunité. Ceci amène les populations à ne plus honorer leurs obligations fiscales vis-à-vis de ce chef de village impuni. Des chefs de village (Keur socé) ont été publiquement dénoncés, avertis et invités à rembourser les sommes dues.</p> <p>Les populations ont des moyens de payer mais attendent toujours d'y être contraintes par insuffisance de civisme fiscal. La commission mettait l'accent sur le volet sensibilisation des citoyens.</p>	<p>Le conseil rural peut être responsable de plusieurs facteurs empêchant un recouvrement normal.</p> <p>Les PCR ne présentent presque jamais de compte administratif (bilan financier) et les investissements dans les villages sont encore très faibles.</p> <p>La taxe rurale transitait très souvent par un conseiller ou le PCR qui l'utilisait à des fins privées. Une rupture de confiance entre le conseil rural et certains chefs de village porte un sacré coup à l'engouement des chefs de village au recouvrement. La commission de recouvrement a rappelé aux chefs de village qu'ils doivent directement verser la taxe collectée au trésor sans passer par un intermédiaire.</p> <p>Certains chefs de village ne délivraient pas de reçu. Les conseils ruraux prévoient maintenant des crédits pour doter les chefs de village de blocs de reçus.</p> <p>D'après les populations, la rareté des investissements visibles est à l'origine du non paiement de la taxe rurale. Cette interpellation est aujourd'hui à relativiser, les conseils ruraux maintenant avec l'appui du PBA mettent l'accent dans le cadre de leurs PLD respectifs sur les investissements.</p>

4ème résultat global : Motivation des chefs de village

Résultat spécifique 1 : des chefs de village sont publiquement décorés lors des fêtes de l'Indépendance	Résultat spécifique 2 : paiement des re-mises des chefs de village dans les délais requis.
<p>Sous le parrainage du PBA, les sous préfet (Ouadiour et Sibassor) ont organisé lors de la fête de l'indépendance une cérémonie de décoration des chefs de village ayant soldé le recouvrement de leur taxe rurale pendant les deux dernières années. Cette remise publique de diplômes d'honneur avait constitué une grande source de motivation, d'ailleurs certains avaient soldé quelques jours avant la fête pour faire partie des heureux lauréats.</p>	<p>Durant ces opérations de recouvrement, les chefs de village ont tous décrié le retard de leurs remises (indemnité annuelle calculée sur la base du montant recouvré).</p> <p>Les missions de suivi menées sur le terrain montrent que les engagements pris par le Trésor et les Présidents du conseil rural commencent à porter leurs fruits.</p>

5ème résultat global : meilleur recouvrement basé sur la légalité

Résultat spécifique 1 : abandon des « astuces de recouvrement » sans base juridique.	Résultat spécifique 2 : renforcement de la sensibilisation des populations.
<p>Des astuces non réglementaires étaient utilisées pour amener les populations à payer la taxe rurale: établissement d'un lien entre taxe rurale et distribution de vivres ou délivrance d'actes d'état civil.</p>	<p>Ces astuces n'ont aucune base juridique et doivent être abandonnées au profit de la sensibilisation, de l'investissement et de la transparence budgétaire pour amener les populations à s'acquitter correctement de leurs obligations fiscales.</p>

II. Acquis dans l'appui recouvrement des droits de marché

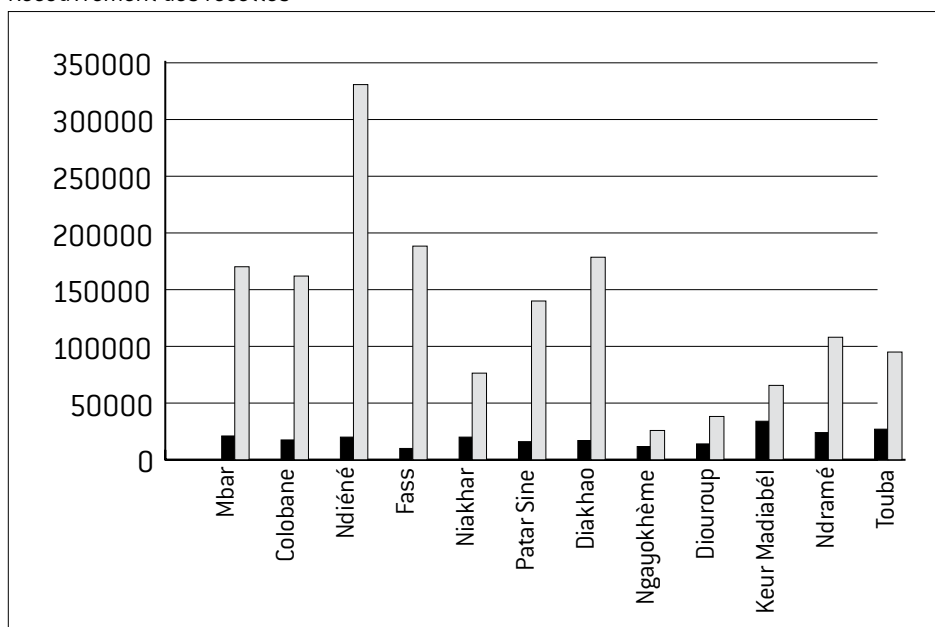
1^{er} résultat général : relèvement très sensible du taux de recouvrement des recettes

Les données collectées au niveau des fiches de versement des collecteurs montrent très clairement

Marchés	Taux habituel de recouvrement par jour de louma	Taux de recouvrement avec l'opération coup de poing
Mbar	21 000 FCFA	170 205 FCFA
Colobane	17 500 FCFA	162 000 FCFA
Ndiéné Lagane	20 000 FCFA	330 800 FCFA
Fass (Ourour)	10 000 FCFA	188 400 FCFA
Niakhar	20 000 FCFA	76 400 FCFA
Patar sine	16 000 FCFA	140 000 FCFA
Diakhao	17 000 FCFA	178 600 FCFA
Toucar (Ngayokhéme)	11 700 FCFA	25 850 FCFA
Diouroup	14 000 FCFA	38 200 FCFA
Keur Madiabél	34 000 FCFA	65 600 FCFA
Ndramé Escale	24 000 FCFA	108 050
Wack Ngouna	26 000 FCFA	102 250
Ndiba Ndiayéne	16 000 FCFA	60 425 FCFA
Keur Ayip et Médina Sabakh (*)	43 000 FCFA	103 150
Porokhane	26 500 FCFA	56 000 FCFA
Dinguiraye (Paos Koto)	45 000 FCFA	78 000 FCFA
Touba mouride	27 000 FCFA	95 000 FCFA
Total	388 700 FCFA	1 978 930 FCFA

() Ces deux localités de la même communauté rurale et distantes de 2 km tiennent leur louma le même jour (dimanche) et la collecte est effectuée par les mêmes agents.*

Recouvrement des recettes



2ème résultat général : Amélioration du cadre de vie

<p>Résultat spécifique 1 : la réhabilitation ou la construction de toilettes fonctionnelles.</p>	<p>Résultat spécifique 2 : la rationalisation de l'occupation de l'espace</p>
<p>Les usagers des marchés faisaient leurs besoins à côté du marché en plein air ou dans les maisons avoisinantes. Pour maintenir la rentrée des recettes dans un climat apaisé, le conseil rural a apporté une solution à cette doléance (Ndiba Ndiayene et Touba mouride).</p>	<p>Les emplacements (étals et autres places) ont été délimités avec précision pour éviter les débordements (Ndrané). Les couloirs de passage à l'intérieur du marché étaient rétrécis à cause de ces débordements et empiètements.</p>
<p>Résultat spécifique 3 : le nettoyage régulier du marché</p>	<p>Résultat spécifique 4 : la sécurité des personnes et des biens dans le marché</p>
<p>Dans beaucoup de marchés, un dispositif de nettoyage a été mis en place pour éradiquer l'insalubrité.</p>	<p>Les PCR font un effort, pour mobiliser au moins une fois par mois, la gendarmerie dont la présence est très dissuasive, même si elle n'est pas fréquente et régulière (Porokhane, Ndiba ndiayène, Keur Ayip, Ndiebel, Diouroup, Mbar etc. Ceci permettra d'éviter les cas de vols, insultes et autres accrochages dus au refus de payer la taxe. Ces cas très fréquents dégénéraient souvent.</p>

3ème Résultat général : Réorganisation du système de collecte

Résultat spécifique 1 : Renforcement de l'équipe de collecteurs	Résultat spécifique 2 : Constitution d'une commission de supervision des opérations de collecte.
<p>Du fait de la faiblesse du nombre ou de l'inexistence de collecteur dans certains marchés, les louma du département de Gossas appliquent désormais le système de la collecte regroupée qui consiste à mettre sur place une équipe tournante de collecteurs qui sillonne tous les louma sans distinction de communauté rurale d'attache. Lors d'une réunion provoquée par le PBA au Trésor de Gossas, les PCR concernés se sont engagés à prendre en charge le transport de ces collecteurs dans leur tournée.</p> <p>De même, devant la lenteur du processus de recrutement officiel, le bénévolat est souvent sollicité dans d'autres communautés rurales (conseillers, animateurs etc....).</p>	<p>Certains collecteurs favorisent l'évasion fiscale. Parfois, ils préfèrent percevoir la moitié de la taxe sans délivrer en retour un ticket.</p> <p>Certains ne payent pas parce qu'ils sont des amis ou parents du collecteur ou d'un conseiller. D'où la nécessité d'instituer une commission de supervision composée de conseillers et de membres du comité de gestion pour éviter les passe-droits et les détournements de recettes. Cette commission est en même temps un vecteur de sensibilisation et d'information des imposables du marché (Ndramé, Ndiebel, Toucar, Colobane, Fass, Diouroup).</p>
Résultat spécifique 3 : Institution d'un système d'abonnement.	Résultat spécifique 4 : Organisation des opérations « coup de poing » de recouvrement.
<p>Ce système mis en place pour alléger les collecteurs concerne les contribuables régulièrement installés et facilement identifiables. Cet abonnement mensuel permet d'une part de minimiser les pertes de recettes et de faciliter le contrôle et d'autre part d'alléger la surcharge des collecteurs les jours de marché.</p> <p>Contractualisation des rapports entre le conseil rural et les occupants de souk.</p>	<p>Une idée très répandue dans le monde rural est que « badola dou féyékou badola » (il ne revient pas à un simple citoyen de percevoir des taxes auprès d'autres simples citoyens). Cet état d'esprit a fini par installer un manque d'autorité du collecteur.</p> <p>Les communautés rurales ont maintenant le réflexe d'initier des « opérations coup de poing de recouvrement » en partenariat avec les services compétents pour la perception des droits de marché, et ces opérations se tiennent pendant la période de la campagne agricole où le marché enregistre ses plus grandes affluences.</p> <p>Ces opérations sont toujours fructueuses partout où elles sont tenues. Elles garantissent également aux yeux de la population que les fonds collectés sont versés au trésor et non dans des poches privées.</p> <p>Certains estiment que les recettes du marché étaient partagées entre le PCR, ses proches collaborateurs et le comité de gestion.</p>

**4ème résultat général : Transparence financière et développement de la communication
(Tenue d'une séance d'évaluation)**

Résultat spécifique 1 : Evaluation concertée de la journée de collecte avec les différents acteurs à la fin du « louma » (marché hebdomadaire).	Résultat spécifique 2 : suivi collectif des sommes collectées
<p>Cet espace d'échange va permettre d'évaluer une journée de collecte. Tous les acteurs y participent : le collecteur principal, le conseil rural, le président du comité de gestion et l'assistant communautaire.</p> <p>Ce cadre de concertation permet une démocratie au quotidien, tout le monde s'exprime et s'informe. L'information circule entre acteurs.</p> <p>Cette rencontre, débat sur tous les problèmes rencontrés lors du louma. (Ndiebel, Keur Madiabel, Fass et Ndramé)</p>	<p>A la fin du louma une fiche de versement est dressée en présence de tous les acteurs qui suivent ainsi régulièrement le rythme des rentrées budgétaires provenant du marché. Ceci permet de dégager des pistes de solutions dans l'optique de relever le taux lors du prochain louma, après avoir statué sur les contraintes du jour.</p> <p>Ceci est de nature à lever la suspicion entre les acteurs d'une part et d'autre part entre les acteurs et les populations. (Ndiebel, Keur Madiabel, Fass, mbar et Ndramé)</p> <p>A Diouroup, la perception des locations de souk se faisait sur des reçus non enregistrés au trésor.</p>

Résultat spécifique 3 : Octroi du statut de régisseur de recettes aux assistants communautaires	Résultat spécifique 4 : délivrance des tickets de perception aux contribuables
<p>Les assistants communautaires (ascom) peuvent bénéficier du statut de régisseur pour jouer le rôle de contrôleur et de collecteur de certaines recettes. Dans certains marchés les locations de souks étaient recouvrées par le comité de gestion et reversées dans son compte (Touba mouride). Cette illégalité est réparée, car les deniers publics ne doivent pas être maniés par une personne qui n'en est pas habilitée. Ce statut de régisseur commence à être octroyé aux ascom (Mbar, Keur Madiabel, Ndramé etc....)</p>	<p>Des tickets sont maintenant systématiquement délivrés aux imposables en vue de s'assurer que les recettes seront reversées au trésor et d'éviter les détournements.</p> <p>Les contribuables exigent maintenant la délivrance préalable de leur ticket avant tout paiement.</p>

5ème Résultat général : Egalité de traitement des différents contribuables.

Résultat spécifique 1 : sensibilisation et information des membres des comités de gestion et des commerçants sur la neutralité du service public.	Résultat spécifique 2 : Recouvrement des taxes sans distinction de liens de parenté, d'appartenance politique ou de village d'origine.
<p>Les opérations coup de poing permettent d'éradiquer l'impunité fiscale et veillent à l'égalité des citoyens et à la stricte neutralité du service pour maintenir la cohésion sociale.</p>	<p>Tous les redevables sont dorénavant mis au même pied d'égalité. Cette inégalité de traitement faisait que certains ne payaient pas leur taxe par frustration (Au marché de Touba mouride, les originaires du village étaient plus ou moins « exonérés », A Ndrané certains souks ne s'acquittaient pas de leur location). De même, les cumuls d'arriérés de location de souk et d'occupation du domaine public (ODP) ont été épongés (Patar, Diakhao, Fass, Colobane, Wack Ngouna, Ndiéné etc.).</p>

6ème Résultat général : promotion du civisme fiscal local

Résultat spécifique 1 : Les redevables payent spontanément leurs taxes sans grande résistance.	Résultat spécifique 2 : fin progressive de l'impunité et de l'évasion fiscales
<p>Les citoyens acceptent progressivement de consentir de façon spontanée à l'effort fiscal.</p> <p>Le collecteur rencontre de moins en moins des contraintes dans le recouvrement (Medina sabakh, Ndrané, Ndiébel, Toucar, Touba mouride etc.).</p> <p>A Porokhane (village religieux) les droits de marché n'étaient pas perçus correctement, l'implication du marabout dans le dispositif de recouvrement a permis d'ancrer le civisme fiscal dans les mœurs.</p>	<p>Les collecteurs-corrompus commencent à être dénoncés et sanctionnés (Diakhao, Diouroup). Il faut souligner qu'un effort a été fait pour leur permettre de percevoir régulièrement leurs indemnités et dans un intervalle réduit. Auparavant certains restaient 9 mois sans indemnité.</p> <p>De même, certains occupants de souk versaient leur loyer au PCR qui ne le reversait pas au Trésor. Ces cas ont été régularisés par le trésor et les mis en cause avertis.</p>

7ème Résultat général : Recouvrer tous les impôts dus.

Résultat spécifique 1 : Saisine des services compétents afin que la patente soit payée.	Résultat spécifique 2 : Délibération et perception des produits de l'occupation du domaine public.
La patente est rarement recouvrée dans beaucoup de communauté rurale, ce qui constitue une déperdition fiscale inestimable. Les conseils ruraux font de plus en plus appel à ces services et assurent au besoin leur déplacement pour le recouvrement de cet impôt (Ndramé, Ndiébel, Keur Madiabel, Mbar, Ndiéné Lagane etc.).	Des privés occupaient le marché, y construisaient leur boutique, magasin ou atelier sans payer en retour l'occupation du domaine public. L'inexistence de cette délibération entraîne deux désagréments d'une part le marché est anarchiquement occupé d'autre part les pertes fiscales sont énormes. Les conseils ruraux ont commencé à y trouver un remède (Keur Madiabel et Ndiébel)

CONCLUSION

Malgré les avancées enregistrées grâce aux différentes prestations du Programme, les collectivités locales souffrent encore du manque de moyens financiers, matériels et humains pour faire face aux exigences et compétences qui leur sont transférées. Les transferts budgétaires restent largement insuffisants au regard des besoins réels des CL en matière d'investissement et de fonctionnement résultant de l'importance des compétences exercées par les CL.

La fiscalité locale, sensée apporter les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, est inadéquate en raison du rendement faible des impôts locaux. Ceci du fait de la faiblesse des revenus des populations locales, de l'éloignement des services d'assiette et de recouvrement du contribuable, du déficit de moyens de déplacement et de personnel pour l'organisation des tournées. De même la centralisation de la chaîne fiscale n'est pas de nature à favoriser l'accroissement des ressources propres des collectivités locales. Un transfert de la gestion de la chaîne fiscale aux collectivités locales, recommandé par la plupart des études sur la réforme de la fiscalité locale, permettrait d'améliorer la rentabilité des impôts locaux.

Au niveau des leçons apprises à travers les activités menées par le Programme, les plus significatives concernent l'organe exécutif de la collectivité locale (le conseil rural) et les relations qu'il entretient avec les services de l'Etat chargés de les appuyer dans le domaine de la fiscalité locale, en l'occurrence le Trésor et les Impôts et Domaines. Du dynamisme du président du conseil rural et de ses collaborateurs et de la qualité des relations avec les services de l'assiette et de recouvrement dépendent fortement les niveaux de recouvrement des impôts et taxes locales. Tout part de la volonté de la collectivité locale de diversifier et d'augmenter ses ressources propres basées sur la fiscalité locale. Mais malheureusement les moyens humains et matériels qui doivent permettre aux services étatiques de les accompagner sont en deçà de ce qui est nécessaire pour que le potentiel fiscal local soit mobilisé pour le financement du développement local.



ANNEXES

- I. Résumé module de formation sur la fiscalité locale
- II. Méthodologie d'élaboration de plan d'action et cadre juridique de la gestion des marchés : cas pratiques

ANNEXE I

Mobilisation des taxes et impôts locaux

Introduction

Comme le prévoit l'article 7 du code des collectivités locales, celles-ci disposent de budget et de ressources propres. Ces ressources constituent donc le pilier central de la décentralisation, car le premier baromètre de l'autonomie financière d'une collectivité locale est l'existence de ressources propres.

La décentralisation pour être fiable, doit en effet s'appuyer sur une autonomie financière qui à son tour devrait partir de ressources propres collectées par la collectivité décentralisée. D'où l'importance de la mobilisation des taxes et impôts locaux dans la consolidation de la politique de décentralisation

La mobilisation des ressources locales dans les communautés rurales permet au conseil rural de satisfaire la demande sociale locale. Elle illustre également l'adhésion des populations rurales au processus de développement communautaire.

Importance des impôts et taxes:

Les ressources financières locales permettent notamment:

- le fonctionnement du conseil rural (achat de mobilier de bureau, chaises, imprimés, registres, paiement des factures d'eau, d'éclairage public, paiement des indemnités du PCR etc.)
- la réalisation d'infrastructures communautaires (cases de santé, écoles et leurs équipements...)
- La constitution de l'apport de la communauté rurale exigé par les bailleurs pour les gros investissements (forage, adduction d'eau, gare routière, marché et souks etc.)
- aux citoyens de participer à la gestion des affaires locales après avoir libéré leurs obligations (contrôle de la gestion, participation aux sessions, droit d'adresser des avis au conseil rural etc.)
- Bref, il est indéniable, qu'aucune collectivité ne saurait faire face à ses obligations sans exiger la moindre contribution de ses citoyens.
- Ce module sur la mobilisation des taxes et impôts locaux sera traité en trois parties:
- La première étudiera les impôts et taxes prévus par les codes et la nomenclature;
- La deuxième partie tentera d'analyser l'article 254 du code des collectivités locales qui offre une certaine ouverture aux collectivités locales en termes de création d'équipements sur lesquels elles peuvent instituer des taxes;
- La troisième partie énumérera certaines recommandations en vue de l'amélioration du recouvrement de toute cette gamme de ressources locales.

I - Quelques taxes et impôts préétablis

Le code général des impôts et le code des collectivités locales prévoient une gamme d'impôts qui doivent être perçus au profit des collectivités locales. Ce module se contente d'étudier les plus importants.

Impôts locaux:

TRIMF (exemple: la communauté rurale de Dionewar perçoit cette taxe sur les employés de l'hôtel Dionewar. Palmarin doit faire de même pour l'hôtel et les cinq réceptifs de la communauté rurale. La communauté rurale de Mbadakhoune en bénéficie grâce au centre d'emplissage de Total Gaz. Autres personnes imposables: agents de boulangerie, pharmacie, essencerie etc.)

Patente (elle est perçue sur les personnes physiques ou morales exerçant une profession industrielle, commerciale, libérale ou artisanale sur le territoire de la communauté rurale)

Licence (toute personne physique ou morale se livrant à certaines activités par exemple, la vente de boissons alcoolisées ou fermentées)

Taxe rurale (c'est la ressource principale des communautés rurales, mais pose d'innombrables problèmes de recouvrement)

Taxe sur les véhicules hippomobiles (elle porte sur les charrettes et calèches. Par exemple, elle est fixée à 50F par louma à Ndiéné Lagane)

Taxe sur les distributeurs de carburant (elle est perçue sur le nombre de pompes dont dispose la station. Par ex. 3000F par pompe et par mois à Toubacouta, 5000F à Medina Sabakh)

Taxe sur la publicité (sur les panneaux publicitaires, les enseignes, les banderoles, les véhicules ambulants de publicité qui exercent sur le territoire de la communauté rurale ex. jumbo, cigarettes, boisson etc.)

Produits de l'exploitation:

- **Taxes perçues sur les abattoirs**
- **Taxe d'enlèvement des ordures ménagères**
- **Produits de l'état civil**
- **Taxe sur l'électricité** (fixée à 2,5% du montant de chaque facture)

Produits domaniaux

- **Location de souks**
- **Location des propriétés de la communauté rurale** (salle de réunion, chaises, terrain de sport etc.). La communauté rurale de Toubacouta a un centre d'accueil qu'elle met en location.
- **Produits des droits de place** (le conseil rural fixe librement le montant et la périodicité du recouvrement. Ils sont souvent perçus par louma).
- **Produits des ventes d'animaux** (ils sont recouverts surtout au niveau des louma. A Ndiébel chaque tête paye 100 F avant d'accéder dans l'enceinte du marché de bétail seul endroit où la vente d'animaux est autorisée dans la communauté rurale.)

- **Produits des droits de stationnement sur la voie publique** (des véhicules qui déchargent ou chargent des marchandises ou passagers sur le territoire de la communauté rurale. A Mbar, ils sont fixés à 200F pour les petits véhicules, 500F pour les cars et 1000F pour les camions. Par exemple, les véhicules ou charrettes qui chargent le sel à Palmarin et à Loul Sessene et les camions de foin de Ngayène sont également imposés.)
- **Produits de stationnement des taxis** (cette taxe mensuelle communément appelée « abonnement » ne peut être établie que dans les communautés rurales où il existe des taxis permanents.)
- **Frais de bornage** : Ces frais sont payés par les bénéficiaires de parcelle à usage d'habitation ou agricole. De même, les secco ou points de vente des productions agricoles doivent payer cette taxe en fonction de la superficie occupée, la communauté rurale de Djossong l'a fixée à 50 000F)
- **Produits d'occupation du domaine public** : les souks privés construits dans le marché ou autres infrastructures marchandes privées installées sur le domaine public (buvette, télécentre, restaurant, kiosques etc.). Cette installation est précédée d'une autorisation préalable du conseil rural. Il peut s'agir également des extensions ou empiètements sur le domaine public (boutiques, ateliers etc.).
- **Droits de fourrière** : ils sont perçus sur les animaux mis en fourrière ou sur la vente de ces animaux non réclamés dans les délais requis.
- **Droits de spectacle** : (A Djilor par exemple, 1 000F pour toute séance de lutte, 500F pour les « sa-bar », bal etc.). Il faut préciser à ce niveau qu'il appartient au sous- préfet de délivrer l'autorisation mais les recettes reviennent à la communauté rurale.

Produits divers :

- 60% des amendes correctionnelles (amendes prononcées par les tribunaux) ou de simple police (verbalisation faite par la gendarmerie, le service d'hygiène, les Eaux et forêts etc.)
- La marge de manœuvre des collectivités locales en matière fiscale est très réduite. En effet, les modalités d'assiette, de perception et les taux sont déterminés par la loi ou par décret. Par contre, le code permet aux collectivités locales de gérer des équipements marchands sur les quels elles peuvent instituer des taxes.

II - Opportunités offertes par l'article 254 du code des collectivités locales

Cet article dispose que « les collectivités locales exploitant des équipements marchands peuvent instituer des taxes sur l'utilisation de ces établissements... »

Cela veut dire, que la communauté rurale, peut, comme toute personne privée, exploiter des équipements à but lucratif, c'est à dire en tirant des recettes. La communauté rurale a donc la possibilité, de mettre en place et de gérer des infrastructures adaptées et répondant aux besoins de la population. Le conseil rural doit exploiter cette ouverture du code et prendre des initiatives qui lui permettent de développer des activités génératrices de revenus. Cette disposition du code offre essentiellement deux opportunités:

Opportunités économiques: la mise en place d'infrastructure, d'équipement ou même d'entreprises suscite forcément un impact économique certain en termes de pouvoir d'achat accru des résidents (recrutement de personnel pour gérer ces infrastructures) et de relance ou satisfaction de la demande locale (offre de biens ou services par ces équipements.)

Opportunités budgétaires: cette opportunité est plus visible et plus immédiate, ces infrastructures marchandes sont une source appréciable de recettes au profit de la communauté rurale (ex. exploitation d'un télécentre, location de décortiqueuse, entrepôt frigorifique, vente de glace, transport par pirogues, charrettes pour ramassage des ordures, matériel de sonorisation, magasin céréalier, bois communautaire etc.)

Le conseil rural et les populations doivent dans une dynamique constructive et citoyenne réfléchir sur les potentialités de leur terroir en vue de mettre en place des infrastructures, équipements pouvant générer des ressources.

III - Recommandations

- Développer une campagne de communication (forum civique) en vue de contribuer à la satisfaction du besoin de transparence et d'équité exprimé par les contribuables.
- Les citoyens doivent accepter de consentir de façon spontanée à l'effort fiscal (culture fiscale) à la hauteur de leurs besoins et attentes en équipements et autres services collectifs locaux.
- Les représentants de l'Etat doivent apporter leur concours aux communautés rurales, dans le recouvrement des impôts et taxes, conformément au décret relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives.
- Les élus doivent être transparents dans la gestion des fonds collectés et rendre régulièrement compte aux contribuables. Ils doivent également se débarrasser du « souci d'être réélu » et recouvrer effectivement les impôts dus par toutes les personnes susceptibles de payer des impôts à la communauté rurale.
- Le conseil rural doit lutter contre la permissivité et l'impunité fiscales.
- Organiser des opérations « coups de points de recouvrement » périodiques avec l'appui du trésor et de la sous préfecture.
- Le PCR doit vérifier à partir de la situation financière mensuelle remise par le trésor si les ristournes des amendes forfaitaires sont effectivement versées dans le budget de la CR.

Conclusion

Dans presque toutes les communautés rurales, les taxes et impôts sont souvent mal perçus et sujets à l'évasion et à la fraude fiscales. Devant les contraintes à recouvrer certains impôts comme la taxe rurale pour des raisons justifiées ou non (taux de pauvreté élevé, mauvaise campagne agricole, absence de culture fiscale etc.), le conseil rural ne doit plus faire une fixation uniquement sur cette taxe dont le recouvrement demeure encore aléatoire. Le conseil rural devrait maintenant avec l'appui de la population explorer toutes les pistes qui lui sont offertes par les textes en vigueur notamment la kyrielle de taxes et impôts étudiés plus haut et les opportunités de l'article 254 du code des collectivités locales.

ANNEXE II

Amélioration du recouvrement et gestion des marchés : méthodologie et cadre juridique

I Introduction

1. Contexte

Ce document se réfère aux expériences de trois marchés hebdomadaires des communautés rurales de :

Ndiébel : arrondissement de Sibassor, département de Kaolack, région de Kaolack

Diakhao : arrondissement de Diakhao, département de Fatick région de Fatick

Ndramé Escale : arrondissement de Wack Ngouna, département de Nioro, région de Kaolack

Ces marchés qui font l'objet de cette étude sont très fréquentés avec un fort potentiel de recettes. Malheureusement, les rentrées sont minimales par rapport à la capacité génératrice de ces marchés hebdomadaires. La cause principale de cet état de fait est la mauvaise organisation du système de collecte. De même, la gestion de ces équipements marchands demeure tatillonne et informelle malgré une légère amélioration introduite par des partenaires avec l'appui organisationnel consistant notamment à la mise en place d'un comité de gestion composé des commerçants du marché.

Ces conseils ruraux affichent une ambition de recouvrer tout le potentiel fiscal de leur marché et d'améliorer les conditions de travail des commerçants.

2. Objectifs

Cette ambition des élus locaux passe par l'amélioration du système de recouvrement, la prise en compte des besoins des usagers du marché, la transparence de la collecte et de la gestion des fonds mobilisés.

Dans le cadre de son intervention, le Programme Bassin Arachidier appuie ses communautés rurales en contribuant au renforcement des capacités des acteurs impliqués (conseil rural, comité de marché, collecteurs) à travers une série de formation et d'appui-conseil en organisation et recouvrement des taxes et impôts. Les formations et séances d'appui technique ont débouché sur la formulation de propositions et de stratégies pratiques contenues dans ce Plan d'Action. La forte prise de conscience des acteurs des trois marchés test et leur volonté à mieux gérer ces équipements ont facilité l'obtention de ce résultat. Ils sont conscients que le potentiel fiscal de leur marché respectif n'est pas exploité et cet objectif ne peut être atteint que par l'amélioration du système qui passe par une meilleure organisation et une réelle implication des différents acteurs.

Ce Plan d'Action qui formalise les accords intervenus et les engagements de chaque acteur, rappelle également à chaque acteur son rôle et ses responsabilités dans le but d'une meilleure gestion du marché.

3. Méthodologie

L'élaboration de ce document a été progressive. Ce Plan est le résultat de plusieurs rencontres séparées et des confrontations des différents acteurs concernés. En effet, à l'issue de la collecte d'informations, auprès de chaque acteur, une séance de travail réunissant le conseil rural, les collecteurs et le comité de gestion du marché élargi aux commerçants a permis de dégager des pistes de solutions en vue d'améliorer le système de collecte et la gestion du marché en général.

Une recherche scientifique précédant ces sorties sur le terrain a dégagé le cadre juridique de la gestion des marchés. Ce cadre a servi de référence durant les différentes rencontres et étapes au cours de l'élaboration du document.

Les étapes suivantes ont été menées lors de la conception du document :

- Collecte de données relatives à la gestion des marchés;
- Prise de contact avec les différents acteurs ;
- Séance de travail séparée avec ces acteurs (collecteurs, comité de marché, conseil rural, chef de village, marchands ambulants, occupants de souks et d'autres emplacements) ;
- Rencontre regroupant tous ces acteurs en vue de soulever les différentes contraintes, les suggestions de solutions et le rappel des attributions de chaque acteur ;
- Esquisse d'un plan de travail sur la base des informations recueillies ;
- Restitution et validation du Plan en présence des collecteurs, conseil rural, chef de village, GPF, le comité de gestion du marché élargi aux marchands ambulants, aux occupants de souks et d'autres emplacements, etc.).

II Cadre juridique

1. La domanialité du marché

Conformément à l'article 6 al 1 du code du domaine de l'Etat, les marchés appartiennent au domaine public et l'article 11 dudit code précise que le domaine public peut faire objet de paiement de redevances. Ainsi, les communautés rurales peuvent tirer profit de leur marché en vue d'augmenter leurs recettes budgétaires.

2. La rentabilité financière du marché :

Les marchés peuvent faire bénéficier aux communautés rurales des recettes substantielles. Les autorités étatiques conscientes de cette rentabilité financière au profit des collectivités locales ont mis un accent particulier sur l'amélioration de la gestion des marchés dans le « Plan d'Action Décentralisation 2003-2005 ». Ce Plan précise en effet que ces « équipements doivent être bien gérés pour être une source potentielle de recettes non négligeables pour le budget de la communauté rurale ».

Les budgets prévisionnels des communautés rurales qui font l'objet de cette étude montrent la part importante qu'occupent les recettes de marché. Pour renforcer ces recettes, toutes ces trois communautés rurales ont inscrit dans leurs PLD respectifs, la reconstruction de marché, la construction de souk ou de parc de bétail. Bref des investissements qui visent l'augmentation des rentrées budgétaires en renforçant la productivité du marché qui est par nature générateur de revenus sûrs. Ces investissements participent en même temps à la réduction de la pauvreté.

Le Document Stratégies de Réduction de la Pauvreté a dégagé en effet comme axe stratégique le développement de l'emploi rural non agricole. Pour ce faire, les communautés rurales doivent mettre en œuvre des stratégies de facilitation de la commercialisation sur les marchés intérieurs et ceci contribue à la diversification des revenus des populations rurales.

3. Les impôts et taxes recouvrables dans le marché

Ces taxes et impôts sont entendus au sens large, en effet certains sont directement rattachés au marché tels que les droits de place, les produits de location des souks, la taxe sur les véhicules hippomobiles, la taxe sur la vente d'animaux alors que d'autres n'en sont pas forcément liés, il s'agit des droits de stationnement, de l'occupation du domaine public, de la patente et de la taxe sur la publicité. Mais pour plus de clarté, ces deux catégories seront toutes deux analysées dans cette partie.

Impôt/taxe	Imposables	Taux	Système de recouvrement
Droits de place	Les occupants des étals, les tabliers et autres emplacements non fixes.	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural en fonction notamment de la surface occupée, de la nature de l'emplacement (étalages ou tabliers) ou des produits vendus.	Ces droits sont perçus par les collecteurs.

Produits de location des souks, loges, cantines et autres emplacements fixes appartenant au conseil rural	Les occupants des souks, loges, cantines et autres emplacements fixes appartenant au conseil rural	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural	Ces droits sont perçus par les collecteurs ou par un régisseur de recettes désigné par le PCR.
Occupation du domaine public (ODP)	Les propriétaires de souks, loges, cantines et autres emplacements fixes implantés sur le domaine public.	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural en fonction de la dimension occupée (par m ²). Il peut également fixer un taux forfaitaire en fonction de l'activité exercée (télécentre, tailleurs, menuisiers etc.)	Ces droits sont perçus par les collecteurs ou par un régisseur de recettes désigné par le PCR.
Taxe sur la vente d'animaux	Les vendeurs de bétail	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural par tête.	Ces droits sont perçus par les collecteurs.
Taxe sur les véhicules hippomobiles	Elle est perçue sur chaque charrette et payée par Le conducteur.	Les taux et la périodicité du recouvrement sont souverainement fixés par délibération du conseil rural.	Ces droits sont perçus par les collecteurs.
Droits de stationnement	Les chauffeurs de véhicules de transport en commun.	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural en fonction du type du véhicule.	Ces droits sont perçus par les collecteurs.
Patente	Les personnes physiques ou morales exerçant une profession industrielle, libérale, artisanale ou commerciale.	Les taux sont fixés par le code des impôts en fonction de la profession, du chiffre d'affaire et de la valeur locative.	Cet impôt est perçu par une commission de recouvrement composée d'un agent des impôts et domaines et d'un agent du trésor.
Taxe sur la publicité	Entreprises commerciales; particuliers; propriétaires d'enseignes, de banderoles, de panneaux ou véhicules publicitaires etc.	Les taux sont souverainement fixés par délibération du conseil rural en fonction de l'objet imposable ou par m ² ou fraction de m ² .	Si elle est annuelle, elle est perçue sur déclaration du redevable qui peut aller directement verser au trésor. Si elle est occasionnelle, elle est perçue séance tenante par un régisseur.

4- Rôles et responsabilités des acteurs

1. Le chef de village

En plus de la taxe rurale, le chef de village est compétent pour recouvrer d'autres impôts et taxes destinés au budget de la communauté rurale. De même, il doit être associé à toute action de développement sur le territoire villageois.

Dispositions et observations	Références juridiques
« Le chef de village est chargé de recouvrer tout autre impôt ou taxe affecté au budget de la communauté rurale ». Cela veut dire que le chef de village est collecteur d'impôt et taxe en plus de la taxe rurale notamment les droits de marché.	Article 35 bis du décret 96-228 modifiant le décret 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village.
« Le chef de village doit participer aux actions de développement économique, social, culturel, sanitaire et de protection de l'environnement ». Autrement dit toute action de développement initiée par le conseil rural dans le village doit impliquer le chef de village y compris donc celles concernant le marché.	Article 35 al 8 du décret précité.

2. Le sous préfet

Il doit apporter son concours aux communautés rurales dans le recouvrement des impôts et taxes conformément à la réglementation en vigueur.

Dispositions et observations	Références juridiques
« Le sous préfet doit prendre toutes dispositions utiles pour s'assurer que tous les redevables se sont acquittés des droits et taxes qui leur incombent ». Il peut donc initier ou participer aux opérations coup poing de recouvrement.	Article 7 décret 84-240 du 03 mars 1984 relatif au recouvrement des droits et revenus des communautés rurales
« Le sous préfet contrôle de manière permanente l'action des chefs de village notamment dans leur rôle de collecteur de l'impôt ». Il faut rappeler que le chef de village est habilité à recouvrer les droits de marché entre autres.	Article 29 du décret 96-228 modifiant le décret 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village.
En vertu des pouvoirs de police qui lui sont conférés dans sa circonscription, le sous préfet « veille à la sauvegarde ... de l'ordre public ». Il est chargé de prendre des mesures pour maintenir ou rétablir la paix et la tranquillité dans le marché. Il peut donc demander à la gendarmerie d'envoyer un agent au louma pour veiller à cette tranquillité dans le marché.	Article 361 du code des collectivités locales.

3. Le comité de gestion du marché

Le conseil rural peut déléguer quelques unes de ses missions à ce comité de gestion composé des commerçants afin de rendre la gestion du marché plus efficace, plus transparente et plus proche des préoccupations et des attentes des commerçants et autres acteurs du marché. A titre d'exemple, le comité peut être chargé par délibération du conseil rural de :

- Servir de cadre de concertation entre le conseil rural et les usagers du marché ou l'association des commerçants du marché.
- Régler à l'amiable les conflits dans la mesure du possible ;
- Promouvoir la culture fiscale et sensibiliser les commerçants sur l'utilité des taxes collectées ;
- Contrôler à posteriori les collecteurs ;
- Evaluer le potentiel fiscal du marché ;
- Apporter son concours à la collecte des taxes et impôts ;
- assurer l'entretien et veiller notamment à la propreté du marché ;
- Servir de médiateur entre les commerçants et les collecteurs.

4. Les collecteurs

Statut : Ils sont nommés par le sous préfet après avis du PCR et du receveur. Toutefois, ils ne sont pas soumis au sous préfet. Ils rendent en effet compte de leurs activités au receveur de la communauté rurale. Les collecteurs sont choisis parmi les habitants des communautés rurales jouissant de leurs droits civils et politiques et réputés de bonne moralité. Cela veut dire que la gendarmerie peut être impliquée pour mener une enquête de moralité avant la nomination.

Il est mis fin aux fonctions des collecteurs dans les mêmes formes que pour leur nomination.

Le collecteur perçoit une remise mensuelle sur le produit des recettes réalisées et reversées au receveur dans le mois.

Versement mensuel	Montant forfaitaire de la remise	Taux de majoration de la remise en fonction du versement mensuel
N'excédant pas 20 000 frs	5 000 frs
N'excédant pas 50 000frs	8 000 frs	2%
N'excédant pas 100 000 frs	10 000 frs	2,5%
N'excédant pas 300 000 frs	14 000 frs	2,5%
N'excédant pas 500 000 frs	18 000 frs	3%
excédant 500 000 frs	20 000 frs	3,5%

Missions : Sous le contrôle du receveur de la communauté rurale, les collecteurs procèdent au recouvrement des recettes suivantes.

Recettes	Références
Droits de place perçus dans les marchés, foires et parcs à bestiaux	Article 5 décret 84240 du 03 mars 1984.
Droits d'abattage	//
Droits de location de souks, loges, étals de boucherie, cantines, restaurants, gargotes et autres emplacements	//
Droits de stationnement et d'occupation de la voie publique	//
Droits de fourrière et du produit de la vente des animaux et matériels non réclamés dans les délais réglementaires.	//

Les produits de la collecte sont reversés au receveur par les collecteurs. En cas de pluralité de collecteurs, l'un d'entre eux peut être habilité par le receveur à centraliser tous les produits collectés. Dans ce cas, le collecteur centralisateur reçoit outre sa remise propre, une remise supplémentaire calculée au taux de 1,5% du montant des produits reçus des autres préposés à son profit (art. 10 du décret 84-240 du 03 mars 1984).

5. Le conseil rural

Les dépenses obligatoires relatives au marché :

Dispositions et observations	Références juridiques
« L'entretien des bâtiments et des propriétés de la collectivité locale » Le marché étant une propriété de la communauté rurale, son entretien fait donc partie des dépenses obligatoires.	Article 258 al 1 du code des collectivités locales.
« entretien et nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques... ». Le nettoyage de ceux jouxtant ou menant vers le marché doit être érigé en priorité du fait de leur forte fréquentation.	Article 258 al 11 du code des collectivités locales.
« Les frais de perception des taxes locales et des revenus de la collectivité locale » Il est donc inadmissible qu'il y ait des ruptures de tickets de marché.	Article 258 al 4 du code des collectivités locales.
« Les remises accordées... aux préposés des marchés ». Alors que certains collecteurs restent plus d'un an sans percevoir leurs remises.	Article 258 al 18 du code des collectivités locales.

Autres compétences du conseil rural :

Dispositions et observations	Références juridiques
<ul style="list-style-type: none"> - Construire, équiper et réparer les marchés, halles, hangars, souks, échoppes, stalles, loges de boucheries, restaurants et même de construire un logement de gardien de marché. - Construire des bacs de dépôts d'ordures. - Construire des abreuvoirs notamment au niveau des marchés de bétail. - Organiser des foires. - Construire, équiper et réparer les abattoirs. - Acquisition de matériels de balayage. - « Numéroté les rues et places ». La mise en œuvre de cette compétence dans le marché permet de remettre de l'ordre dans l'occupation de l'espace qui est généralement anarchique sans délimitation précise. 	<p>L'arrêté interministériel n°010830 du 1er décembre 1993 fixant la nomenclature du budget</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Il peut créer, supprimer ou modifier le tracé des foires et des marchés. Si le conseil rural constate par exemple un agrandissement de fait du marché, il peut prendre une nouvelle délibération pour étendre le marché. 	<p>Article 195 al 4 du code des collectivités locales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Le conseil rural arrête les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale. C'est à ce titre qu'il décide les conditions d'attribution des souks, loges, places etc. 	<p>Article 195 al 1 du code des collectivités locales.</p>

6. Le PCR

Il est chargé :

Dispositions et observations	Références juridiques
- « de conserver et d'administrer les propriétés de la communauté rurale et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits ». A ce titre, il doit veiller en permanence au bon entretien et au bon fonctionnement du marché et de prendre les mesures adéquates le cas échéant.	Article 213 al 5 du code des collectivités locales
« de gérer les revenus de la communauté rurale ». A ce titre, il peut mettre en place une commission chargée de veiller à la bonne rentrée des recettes du marché en contrôlant les opérations de collecte. Cette commission chargée de veiller à la bonne rentrée des recettes du marché peut être indemnisée en effet « ... les conseillers ont droit lors des missions fixées par le PCR à une indemnité journalière et à des frais de déplacement... ». La nomenclature également prévoit ces frais de mission ou frais de transport. Les membres de cette commission n'étant pas collecteurs, il leur est interdit toute manipulation de deniers ou de quittances.	Article 213 al 2 du code des collectivités locales Article 207 du code des collectivités locales
« D'exécuter les délibérations du conseil rural ». Si l'on sait que les droits de marché sont créés par délibération, la mission du PCR consiste donc à veiller à la mise en œuvre de ces délibérations.	Article 212 du code des collectivités locales

NB : ce document annexe est amputé de la partie relative à la planification des actions identifiées par les acteurs

