

ANALYSE DES FORMES DE REPRESENTATIONS SOCIALES DE L'IMPÔT AU NIVEAU DES COMMUNES DE SAINT-LOUIS ET DE KOLDA DU SENEGAL

Mouhamadou Mansour Dia*

Maître-assistant en Sociologie/ Université Virtuelle du Sénégal

Moustapha Ndiaye*

Assistant en sociologie/ Université Virtuelle du Sénégal

Ousmane Ly*

Enseignant- associé/ Université Virtuelle du Sénégal

Résumé

Le contexte de recomposition de l'architecture institutionnelle des territoires sénégalais, marqué par l'acte 3 de la décentralisation ainsi que les nouveaux dispositifs de financement induits par ces politiques, s'éloignent un peu des analyses des spécialistes et n'a suscité que peu de débats politiques souvent très mal structurés. Pourtant, ce contexte marque une rupture profonde dans l'orientation des politiques de développement appliquées depuis lors au Sénégal. Il cherche à promouvoir un développement économique équilibré à partir des territoires, ainsi que du renforcement des mécanismes de financement des collectivités locales du Sénégal, la promotion des initiatives économiques privées et la gouvernance locale. Ainsi, la fiscalité locale apparaît comme un levier de démocratisation, de légitimation et d'autonomisation des pouvoirs décentralisés, mais également de renforcement du développement économique local. Cherchant à dépasser l'approche par les problèmes, notamment de lutte contre la pauvreté ou encore institutionnelle, la fiscalité locale offre des opportunités réelles en termes de structuration des économies locales, d'appui aux initiatives locales, la création d'un cadre propice aux affaires, la création d'emplois et de richesses pour une meilleure amélioration des conditions de vie des populations. Ainsi, elle contribue à la valorisation des potentialités endogènes, grâce au partenariat, à la concertation et à la co-production entre acteurs.

Mots clés : Représentations sociales, impôt local, administration locale, contribuable, développement économique local (DEL).

Abstract

The context of the recomposition of the institutional architecture of Senegalese territories, marked by Act 3 of decentralization, as well as the new financing arrangements induced by these policies, is somewhat removed from the analyses of specialists and has given rise to little political debate which is often very poorly structured. Yet this context marks a profound break in the orientation of development policies applied since then in Senegal. It seeks to promote balanced economic development based on the territories, as well as the strengthening of financing mechanisms for local authorities in Senegal, the promotion of private economic initiatives and local governance. Thus, local taxation appears to be a lever for democratization, legitimization and empowerment of decentralized authorities, but also for strengthening local economic development. Seeking to go beyond the problem-based approach, particularly in the fight

against poverty or institutional problems, local taxation offers real opportunities in terms of structuring local economies, supporting local initiatives, creating a framework that is conducive to business, creating jobs and wealth for a better improvement in the living conditions of the population. Thus, it contributes to the development of endogenous potentialities, thanks to partnership, consultation and co-production between actors.

Keywords: *Social representations, local taxes, local administration, taxpayers, local economic development (LED).*

Introduction

L'objet de cet article porte sur l'étude comparative des systèmes de perceptions et de représentations sociales de l'impôt des populations des communes de Saint-Louis et de Kolda du Sénégal et leurs incidences sur la *compliance* fiscale. Nous nous intéressons spécifiquement, au-delà même de la caractérisation des formes d'impôt et de la typologie de l'état fiscal existant dans les collectivités locales du Sénégal, aux effets et conséquences réelles des perceptions fiscales des populations sur le consentement à l'impôt, ainsi que sur l'efficacité des procédures de mobilisation des ressources locales dans les communes de Saint-Louis et de Kolda. Nous chercherons à mettre l'accent sur les logiques d'acteurs et sur les perceptions des contribuables par rapport à l'impôt, pour comprendre le cadre général d'expression des dynamiques de mobilisation de la fiscalité locale.

En effet, nous définissons, ici, les représentations sociales de l'impôt, à la lumière de D. Jodelet (1984), comme toute forme de connaissance spécifique à la fiscalité, un savoir du sens commun construit autour de l'impôt dont le contenu manifeste l'opération de processus génératifs et fonctionnels socialement marqués. Selon ce même auteur, le marquage social de ces contenus ou processus de représentation est à référer aux conditions et aux contextes dans lesquels émergent les représentations, aux communications par lesquelles elles circulent, aux fonctions qu'elles servent dans l'interaction avec le monde et les autres. C'est pourquoi, l'étude des différentes formes de représentations sociales de l'impôt semble fondamentale si nous voulons comprendre les démarches et stratégies mises en œuvre par l'administration fiscale pour assurer une bonne émission des impôts locaux. L'enjeu fondamental, ici, est surtout d'analyser les différents rapports existants entre l'administration fiscale et les populations locales. Il s'agit de comprendre les logiques qui dictent les comportements fiscaux des agents économiques.

Ce texte est composé de quatre parties : dans la première partie, il est question de présenter l'approche théorique sous l'angle de la perspective africaine, puis du cadre méthodologique suivi pour la collecte et l'analyse des données de terrain. La deuxième partie développe la relation entre administration locale et les représentations sociales de l'impôt des populations des deux communes. La troisième partie, quant à elle, s'intéresse aux niveaux de perceptions des populations sur l'impôt local. Enfin, la quatrième partie, cherche à déterminer la place de l'impôt-contribution dans les différentes communes de notre étude.

1. Approche théorique et méthodologique

1.1. Pour un repérage théorique de la théorie de l'impôt en Afrique

L'État et l'impôt semblent avoir été fondateurs l'un de l'autre. L'État et la fiscalité sont ainsi des réalités gigognes, en constante osmose. La crise de celui-ci entraîne automatiquement la conjoncture de celle-là et vice-versa. Le système fiscal décèle la qualité de l'État ainsi que la nature de son économie. Considération faite de cette interrelation fondamentale, le désordre fiscal africain de l'heure ne peut alors qu'indiquer la déliquescence de son cadre étatique et éclairer sur son dérangement économique. La crise de la fiscalité est donc la traduction de celle de la représentation sociale de l'État.

Principale source de revenu de l'État ou des entités décentralisées, l'impôt a pour finalité, de répartir la charge publique, d'intervention de l'État dans le circuit économique (W. M. Bakandeja, 1997, p. 57). Il s'agit en effet d'une intervention harmonisatrice qui cherche à réguler le circuit économique, d'une intervention compensatrice qui réduit les inégalités économiques et, enfin dans le secteur social, d'une intervention correctrice des inégalités de revenus. La fiscalité est ainsi pour tout individu une dimension de la citoyenneté, un attribut de l'appartenance communautaire et un effort de participation à la dynamique de la civilisation des mœurs politiques (N. Elias, 1987). Elle participe pleinement de la construction et de la pénétration territoriale de l'ordre politique. Toutefois, l'hégémonie de l'ordre fiscal doit se compléter par des prestations diverses que l'État-fiscal offre dans le cadre de ses politiques publiques. Il y a une crise à la fois de la volonté, de la capacité et de l'action redistributrice de l'État. F. Eboussi Boulaga (1993, p. 91) dira :

En un mot, c'est la crise de sa mission civilisatrice dont la fiscalité est le principal instrument de réalisation. Par crise, on entendra, la défaillance d'une fonction ou d'un processus vital essentiel (...) un état caractérisé par l'imminence d'un bilan d'adaptation négatif que la mort sanctionne à terme.

C'est dans ce type de défaillance que s'inscrit la conjoncture de l'État fiscal africain. Deux principaux points de cristallisation de cette crise sont à signaler : la crise de la perception et de la signification socio-politiques de l'impôt. L'impôt a cessé d'être perçu comme une contribution consentie à l'exécution des charges publiques de l'État. Perçu globalement comme une ponction motivée par la soif d'enrichissement des nomenclatures dirigeantes, comme rituel de soumission à un ordre politique injuste et criminel, l'impôt, bien que conservant sa légalité juridique, perd sa légitimité citoyenne. N. Akesbi (1993) a une meilleure compréhension de cette « conjoncture historique de crise », qui écrit :

Dans le Tiers-monde (...) les États, en s'édifiant, ont sollicité le contribuable mais ignoré – quand ils n'ont pas réprimé – le citoyen. Privé de son droit d'expression, le citoyen ressent d'autant plus sa frustration qu'il peut sans mal constater combien l'élite dirigeante s'enrichit puisant dans le budget de l'État qu'il se donne tant de mal à alimenter. Comment ne pas le contester ? Pour user d'une métaphore, la « pression » fiscale a monté, mais la « soupape » de la démocratie n'a pas fonctionné. En d'autres temps, l'« explosion » aurait été inévitable ; les révoltes fiscales en témoignent à travers l'histoire. Mais de nos jours les pouvoirs ont suffisamment développé leurs appareils de contrôle de la population pour dissuader les « contribuables de tenter une telle aventure. ». Alors, faute de pouvoir se faire entendre par les voies démocratiques, le citoyen « récupère » le contribuable et tente de le soustraire de l'impôt : fraude, évasion, activités « dissidentes » hors de portée du bras collecteur du fisc (...), il y a bien (...) dans ce comportement une part qui relève de l'acte de revanche, sinon de défi. N. Akesbi, (1993, p. 135-136).

Dans une enquête menée à Douala, principale ville économique du Cameroun, sur « l'insoumission fiscale », N. O. Ezzo met en évidence le refus de payer des contribuables, du fait parce qu'ils ne veulent plus enrichir ceux qui ont déjà accaparé les ressources nationales et tous les biens communs (N. O. Ezzo, 1996). Il se confirme globalement que l'impôt a cessé d'être une « contribution consentie » ; de même qu'il ne signifie plus une participation volontaire à une communauté politique. Il

est devenu un vol légal et sa représentation sociale est surtout celle d'un instrument de paupérisation du plus grand nombre et d'enrichissement d'une minorité (Y. A. Chouala, 2009). Un autre principe de vision de l'impôt est celui de la division et de la distinction sociale. Instrument de repérage et de classement social, il est aussi un indicateur des bases matérielles des gens, de leur niveau de pénétration des méandres et des rouages des milieux dirigeants. Ainsi, ce sont les laissés-pour-compte et autres « débrouillards » qui subissent le harcèlement quotidien des agents du fisc. Le monde des fonctionnaires et la classe des travailleurs subissent une extraction à la source, c'est-à-dire dans leur bulletin de paie. Bien plus dans des pays comme le Cameroun, ils sont obligés de remplir une « déclaration d'impôt ». Toujours dans ce pays, l'impôt de capitation a été supprimé et remplacé par l' « impôt libérateur » qui frappe la classe paysanne (N. O. Ezzo, 1996).

Au demeurant, des formes spécifiques de représentations sociales prennent progressivement corps à l'intérieur de la fiscalité. Ainsi ne pas payer l'impôt ou les taxes au Cameroun par exemple, c'est être « le type » ou l'homme d'un « capo », d'un « baobab » : c'est-à-dire un homme influent des réseaux formels ou informels du pouvoir. Ne pas être « frôlé » par les agents du fisc, c'est décliner son rang social et son prestige politique. De même « travailler aux impôts » c'est être « quelqu'un », c'est-à-dire un nouveau riche (N. O. Ezzo, 1996). L'impôt se voit ainsi investi de tout un capital symbolique particulier. Il n'est plus un acte d'allégeance, de citoyenneté et de loyauté à l'État, mais un référentiel de déclinaison de la prestance sociale et de la hiérarchie dans l'ordre politique. C'est à ce niveau que peut se vérifier l'idée de J. Schumpeter (1972) selon laquelle :

La faillite de l'État fiscal et le passage à un autre système de couverture des besoins de la communauté signifierait bien plus que le remplacement d'un système financier par un autre. J. Schumpeter (1972, p. 237).

Il s'agit donc, d'une « transformation radicale de l'État » marquée par l'apparition de nouveaux acteurs sociaux, une nouvelle structuration sociale, une modification des attitudes, une transmutation de l'économie psychique et symbolique des individus ; bref un renouvellement des formes de civilisation. Tel est le sol socio-politique et symbolique sur lequel vont pousser les insoumissions fiscales de toutes sortes animées

par une variété d'acteurs. Selon M. Foucault (1976), l'insoumission fiscale est présente à toutes les échelles sociales, dans tous les réseaux du pouvoir. Il y a, en effet, un « *essaimage des points* » ou des poches de l'insoumission qui traversent de manière quasi transversale, « *les stratifications et les unités individuelles* » (M. Foucault, 1976 : 25). Néanmoins il conviendra de tenir compte des variations qui existent d'un lieu social à un autre.

1.2. Présentation de la méthodologie générale de recherche

Les résultats présentés dans ce texte constituent une partie d'une vaste étude que nous avons menée, en 2020, sur les dynamiques de mobilisation des ressources locales et leurs effets sur le développement économique local (DEL) dans les communes du Sénégal. La perspective de l'analyse adoptée dans la stratégie de recherche situe notre étude dans le domaine de la recherche mixte (qualitative et quantitative). Cette orientation méthodologique n'est qu'une des conséquences de notre souci de comprendre et de saisir les phénomènes sociaux liés à la fiscalité locale et l'ensemble des épiphénomènes qui y sont affiliés. À cet effet, notre questionnaire a porté sur une population de 120 personnes, choisies selon des critères bien définis ($P = \frac{120}{300} = 40\%$).

En effet, n'ayant pas une information très précise sur la taille réelle de la population cible (nombre et composition des strates), nous avons été amenés à choisir, après tirage sans remise, un échantillon exhaustif dans chaque ensemble, en interrogeant toutes les personnes accessibles ou susceptibles de nous fournir des informations essentielles pour notre étude. Plus spécifiquement, pour notre questionnaire, administré sur un échantillon de 120 personnes (60 personnes par commune), les critères de choix se sont principalement portés, dans chaque ensemble, sur trois éléments fondamentaux : âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle. Ceci dans le but d'avoir une meilleure représentativité de chaque groupe dans notre étude et une meilleure qualité des données de terrain. En effet, la moyenne d'âge des personnes rencontrées se situe autour des 35 ans dans les deux (2) communes, du fait que, la plupart d'entre eux arrive un peu « tard » au monde du travail ; ce qui influe grandement sur leurs capacités contributives à l'impôt.

Pour la représentation des personnes rencontrées par le sexe, il y'a une légère différence dans nos deux communes. À Saint-Louis, les femmes

ont représenté 28,3% de nos enquêtés contre 71,7% pour les hommes ; alors qu'à Kolda, celles-ci ne sont que de 15% contre 85% pour les hommes. Cette situation s'explique par la faible représentation des femmes dans les activités économiques des communes, qui sont largement dominées par les hommes. À Saint-Louis, leur présence semble relativement plus élevée et elles s'activent le plus souvent dans le petit commerce, la vente de poissons et la petite transformation. Par contre, à Kolda, elles sont plus présentes dans le petit maraichage et la vente de fruits et légumes.

En ce qui concerne les catégories socioprofessionnelles des personnes rencontrées, les employés ont représenté la plus grande part de notre échantillon dans la commune de Saint-Louis (26,7%), suivie de près par celle des ouvriers (21,7%). Ensuite viennent les catégories des cadres de la fonction publique et des cadres d'entreprises avec respectivement 16,7% et 15%. Cette situation s'explique par un bon niveau d'urbanisation de la ville avec une présence satisfaisante des structures administratives et des infrastructures marchandes et qui constituent un véritable levier d'inclusion sociale et de croissance des activités économiques. Enfin, nous avons les commerçants/artisans (11,7%), les inactifs (5%) et les étudiants (3,3%). À Kolda, par contre, les commerçants/artisans, les étudiants/élèves et les ouvriers représentent les plus grandes parts de notre échantillon avec respectivement 30%, 20% et 18%. Ce qui s'explique par la santé encore fragile de l'économie locale. Ces catégories sont suivies de loin par celles des cadres de la fonction publique (11,7%), des employés (8,3%), des cadres d'entreprises (3,3%), des inactifs (3,3%).

2. Administration locale et représentation sociale de l'impôt

Si le niveau de civisme fiscal varie d'une personne à une autre, les observations ont démontré qu'il reste largement déterminé par le type de rapports (forme de l'impôt) ou de représentations (type d'état fiscal) que celui-ci entretient avec l'administration locale. Ainsi, nos données de terrain sur l'opinion des contribuables par rapport à l'administration locale dans les deux (2) communes fournissent les observations suivantes. L'analyse de ces données de terrain montre, plus ou moins, l'excellente qualité des rapports (opinions) entre les populations et les pouvoirs locaux dans les deux communes de notre étude (Saint-Louis :

55% et Kolda : 55%). Le terme « légale » renvoie, ici, à une forme de reconnaissance des élus locaux et de l'administration. Les populations s'identifient très facilement à eux et jugent légitimes les opérations fiscales ou toute autre action de l'administration. Cette forme de représentation est assimilable à la typologie de l'état fiscal interventionniste, définie par le Leroy (2002), marquée par un bon niveau de taxation et un niveau d'interventionnisme élevé surtout en termes de prise en charge des besoins spécifiques des populations locales. Plus ce niveau de satisfaction des populations est élevé ou suffisant, plus cette reconnaissance est forte, comme le montre le nombre de personnes qui jugent encore ces administrations très légitimes (Saint-Louis : 5% et Kolda : 3,3%). A. A., un commerçant du marché central de Kolda, nous explique :

Je n'ai pas vraiment voté pour le maire en place, il n'était pas mon candidat. Mais je pense que s'il est là, c'est vraiment pour bonne raison et Dieu l'a bien voulu ainsi. Maintenant, c'est notre maire à nous tous et nous devons tout faire pour l'accompagner dans sa mission ou projets. Je n'ai pas beaucoup de force financière, mais je contribue autant que possible au budget de la commune. Je paie régulièrement mes impôts, de toute façon, je pense que cet argent nous revienne toujours grâce aux petits investissements que la mairie fait dans la Commune.

Inversement, le niveau de consentement de l'impôt et de la reconnaissance de l'administration, décroissent lorsque le niveau de satisfaction est faible, comme le montre le pourcentage de personnes qui jugent « arbitraire » l'administration locale (Saint-Louis : 28,3% et Kolda : 26,7%). Ce genre de réactions exprime une sorte de frustrations de la part de certaines populations urbaines largement confrontées à des problèmes récurrents (insalubrité, inondation, chômage, carence des soins de santé, problème de mobilité urbaine, éclairage public, etc.), et dont les facteurs sont imputables aux défaillances du système administratif local. Ces difficultés restent encore très présentes dans les espaces urbains sénégalais. Les sentiments de révolte peuvent même aller jusqu'à désavouer les autorités et l'administration locale, considérées comme « illégitimes » lors que les difficultés sont encore très ressenties par les populations (Saint-Louis : 11,7% et Kolda : 15%). Ce qui limite sensiblement le niveau de consentement à l'impôt. Toutefois, il faut souligner que ce niveau de reconnaissance des administrations locales

peut également être lié à des logiques purement partisans ou politiques. C'est pourquoi, il faut ajouter à cette variable, le poids du regard des populations sur l'action des pouvoirs locaux. Ici, le consentement à l'impôt obéit à la confiance des contribuables dans la capacité des pouvoirs locaux ou de l'administration à assurer convenablement la satisfaction de leurs besoins.

Les données recueillies sur l'opinion des populations sur la protection des intérêts ou besoins des contribuables révèlent, en effet, un faible niveau de confiance des populations locales vis-à-vis des administrations locales. Le pourcentage de personnes qui pensent que l'administration locale agit convenablement, en réponse à la demande et intérêt des populations, apparaît très faible dans les communes (Saint-Louis : 33,3% et Kolda : 23,3%). Cette situation renseigne même, au-delà du niveau de confiance, la forme de l'impôt-contrainte largement présent dans la fiscalité locale des communes, dont les marques se reconnaissent par la lourdeur de la charge fiscale ressentie par les contribuables dans un état fiscal de type gaspilleur (fort taux de taxation et faible niveau d'intervention). Lorsqu'il s'agit, dans une population relativement démunie et à un faible niveau de revenus, comme c'est le cas dans la plupart des communes du Sénégal. Ce fait est interprété par les contribuables comme une forme de détournement des fonds publics, par la classe politique, à des fins personnelles. Ce qui accentue le sentiment de méfiances et creuse encore le niveau d'incivisme fiscal. Comme on peut le constater, avec le fort pourcentage de la population qui pensent que les autorités locales n'œuvrent pas du tout pour les intérêts et les biens des populations (Saint-Louis : 28,3% et Kolda : 63,3%), il est possible d'observer que, plus le niveau d'interventionnisme est élevé dans la commune, moins les avis négatifs est important. Nos données de terrain montrent également un pourcentage non négligeable de la population qui affirme n'avoir aucun avis sur la question (Saint-Louis : 38,3% et Kolda : 13,3%), à cause du manque d'informations sur la question, et donc, annule toute forme de représentation. En outre du niveau de confiance des populations vis-à-vis des pouvoirs, les perceptions des contribuables sur l'orientation des dépenses des recettes fiscales restent déterminantes dans la compréhension des variations de consentement à l'impôt dans les communes.

Par rapport à la perception des contribuables sur l'orientation de la dépense des recettes fiscales dans les deux (2) communes, on observe

principalement quatre (4) secteurs clefs d'orientation des dépenses des recettes fiscales des communes. Le premier secteur concerne l'accès aux services sociaux de base (Saint-Louis : 27,7% et Kolda : 22,3%). Il représente un secteur très important, de l'avis des populations, parce qu'il définit une relation très objective entre la population locale et les pouvoirs, et constitue un indicateur clef du niveau d'interventionnisme fiscal. Il concerne surtout la fourniture des services d'éducation, de santé, d'assainissement, d'éclairage public, etc., dans la commune. Le renforcement des services de l'administration vient en deuxième position (Saint-Louis : 18,5% et Kolda : 19,4%). Il concerne principalement le recrutement et l'entretien du personnel communal, l'équipement des bureaux, services administratifs, etc., pour une meilleure efficacité de l'administration locale dans la fourniture de services publics locaux. B. A., un responsable de la mairie de Saint-Louis nous explique :

Les impôts représentent 50 à 60% de nos ressources. Ce sont des produits gérés par l'État et reversés à la commune. Les autres 40 ou 50 % restant proviennent de ce que l'on appelle les taxes locales, comme les produits de l'exploitation, les actes d'état-civil, les actes administratifs, etc., auxquels nous accordons une vignette. À côté de ça aussi, quand vous voyez la nomenclature, il y'a des services que la collectivité est en train d'exploiter. Donc il y'a toute une panoplie d'activités à exploiter par la collectivité pour en tirer des profits. En règle générale, ce sont ces recettes qui font rouler la commune : ils nous permettent d'assurer les services de base, de payer les factures, les salaires et d'entretenir les équipements de la commune.

Le renforcement des infrastructures communales vient en troisième position (Saint-Louis : 32,3% et Kolda : 34%). Il concerne, pour l'essentiel, les investissements communaux sur la voirie, les infrastructures marchandes (marchés, gares, stades, foirails), l'aménagement des places publiques, etc. Enfin, nous avons la promotion de l'économie locale, comme quatrième secteur d'orientation des recettes de la commune (Saint-Louis : 21,5% et Kolda : 23,3%). Il concerne surtout les subventions et financements des initiatives économiques locales des communes. Ces domaines d'orientations ont surtout tendance à renforcer le niveau de présence de l'administration locale dans la commune, à réduire les distances physiques et mentales, et par conséquent à améliorer le niveau de consentement à l'impôt.

Dans la même logique et en fonction de l'orientation des dépenses des recettes fiscales, nos observations ont montré que plus les secteurs concernés semblent prioritaires et répondent à un besoin direct des populations, plus leur niveau de consentement à l'impôt augmente. Pour la priorisation des secteurs d'investissement, par les contribuables, dans l'orientation des dépenses des recettes fiscales dans les deux (2) communes, les résultats montrent, en effet, une corrélation directe entre les priorisations dans l'orientation des dépenses des recettes fiscales et le niveau de besoins exprimés des populations locales dans chaque commune. Ainsi, pour la commune de Saint-Louis, la contribution au budget de fonctionnement occupe la première place (24,8%), elle est suivie par la protection sociale (17,1%), les soins de santé (15,4%), les infrastructures communales (10,3%), l'appui aux initiatives économiques locales (9,4%), et enfin, le paiement des dettes de la mairie (9,4%). Quant à la commune de Kolda, l'éducation vient à la première position (32,5%) ; elle est suivie de près par les soins de santé (25,2%), puis par le budget de fonctionnement de la mairie (15,5%), par la protection sociale (9,8%), les infrastructures communales (8,9%), l'appui aux initiatives économiques locales (4,1%) et enfin le paiement des dettes de la commune.

Toutefois, l'analyse comparative de ces données avec la situation réelle d'investissement des communes (présentée un peu plus loin dans ce travail) montre un réel décalage en termes de besoins exprimés et l'orientation des dépenses de recettes fiscales des communes. En effet, il est possible de constater que la fourniture des services sociaux et des infrastructures de proximité occupent une très large part des souhaits exprimés par les populations locales des deux communes, alors que l'essentiel de leurs budgets est orienté vers les charges de fonctionnement, comme les dépenses de bureaux, entretiens et équipements, paiement de salaires du personnel, etc. ; ce qui limite toute capacité d'intervention des administrations locales en termes de réponses aux besoins des populations locales et creuse d'avantage les sentiments de méfiance et d'incivisme fiscal. Les investissements et la promotion du développement économique local sont souvent relevés au second plan face à la demande écrasante des besoins de première nécessité.

3. L'impôt local : quel regard pour les populations des communes ?

Dans cette partie, il est surtout question de s'intéresser, non pas aux déterminants sociaux¹ qui conditionnent le système de représentation des agents socio-économiques dans les communes du Sénégal, mais plutôt de se focaliser sur le rapport objectif entre ces représentations même et les comportements ou conduites des agents socio-économiques face à l'administration locale. L'enjeu fondamental est de voir la position des populations locales de Saint-Louis et de Kolda sur l'impôt. Nos données de terrains sur la conception actuelle des contribuables du rôle de l'impôt présentent, de manière générale, une conception très positive des populations sur l'impôt dans l'ensemble des deux (2) communes de notre étude. Dans une large mesure, l'impôt apparaît comme outil de promotion du développement économique local (31,2%) et comme instrument de financement des services publics locaux (33%) dans la commune de Saint-Louis. On observe également des tendances similaires dans la commune de Kolda où ces deux conceptions représentent respectivement 34,4% et 29,2%. Cette vision, jugée appréciable, de l'impôt s'explique par une bonne compréhension des populations du rôle véritable de l'impôt, lié au niveau d'éducation dans les communes du Sénégal et le fort attachement des contribuables aux territoires locaux comme espace de construction des visions et identités collectives. Selon A. B, un délégué de quartier résidant à Bouna Kane dans la commune de Kolda :

Certaines personnes ont souvent du mal à voir le côté positif de l'impôt, mais quand nous les expliquons elles peuvent facilement comprendre. Ici, les gens sont naturellement très solidaires et la nature de l'impôt social s'accorde bien à cette situation. Quand l'argent est utilisé pour construire des écoles, équiper des dispensaires ou venir en aide aux sinistrés en cas d'accident ou d'inondation, nous sommes toujours dans le cadre de cet esprit de solidarité où ceux qui ont peu doivent aider ceux qui n'en ont rien du tout.

¹ Les résultats de terrain nous ont permis d'établir un lien direct entre certains déterminants sociaux comme le lieu d'origine, la durée d'ancienneté, le niveau d'étude, ou encore la situation matrimoniale sur la variation des perceptions des populations des communes sur l'impôt. Toutefois, d'autres encore comme le genre d'étude, l'âge, l'origine ethnique ou la religion, semblent avoir peu d'influences sur la variation des perceptions des populations des communes du Sénégal sur l'impôt. Mais, pour des raisons particulières, nous avons décidé de ne pas présenter ici ces données.

Toutefois, d'autres tendances, bien que faibles, apparaissent également dans les différentes conceptions de l'impôt dans les communes. Ainsi, il est vu comme un facteur d'accentuation de la pauvreté dans une population déjà économiquement fragile. Cette conception de l'impôt représente 13,5% des personnes rencontrées à Kolda et reste encore beaucoup moins importante à Saint-Louis avec seulement 5,5%, ou encore comme moyen de domination au service des pouvoirs publics (Saint-Louis : 6,4% et Kolda : 9,4%), comme d'enrichissement de la classe politique (Saint-Louis : 16,5 et Kolda : 11,5%), comme indicateur de richesse et de distinction sociale (Saint-Louis : 7,3% et Kolda : 2,1%). Ces différentes conceptions fonctionnelles de l'impôt local permettent d'apprécier le rapport concret que les contribuables entretiennent avec les pouvoirs publics locaux. Ce rapport peut prendre plusieurs formes en fonction de la situation de vie, de la position par rapport à l'administration locale et du degré d'attachement au territoire locale. Par exemple, dans un état fiscal gaspilleur, les contribuables entretiennent un rapport très conflictuel avec les pouvoirs locaux. Toutefois, plus les contribuables sont proches de l'administration (appartenances politiques ou employés), plus les rapports évoluent vers des positions plus souples (acceptation, soutien et collaboration). Inversement, plus ils se sentent directement concernés comme citoyens de la localité, plus leur niveau de coopération ou de soutien est moins important. Ce schéma d'analyse peut être reproduit dans tous les types d'état fiscal présents dans les différentes communes : état libéral, état interventionniste, état fiscal en crise.

Cette représentation fonctionnelle de l'impôt peut être complétée par une autre conception, plus sociale de l'impôt local, reposant sur des considérations socio-culturelles ou politiques. Sur le plan socio-culturel, nous pouvons voir, diverses formes de représentations de l'impôt local dans les deux (2) communes. Il prend, d'abord, une forme purement politique lorsqu'il est perçu comme un « acte d'allégeance » que les membres ou militants du pouvoir en place doit consentir pour, soit prouver leur appartenance, soit pour témoigner leur soutien à l'administration locale. Dans cette logique, le consentement à l'impôt répond à des logiques partisans, et les évasions ou l'incivisme fiscal comme arme de lutte employée par les classes politiques d'oppositions pour discréditer l'action du pouvoir en place. L'impôt local apparait, alors, comme un symbole de reconnaissance et de soutien à

l'administration locale (Saint-Louis : 13,2% à et Kolda : 9,7%). Si cette forme se caractérise par une ferme volonté de la part des contribuables à s'impliquer davantage dans les activités socio-politiques, la conception de l'impôt comme manifestation d'une certaine « loyauté au pouvoir local », quant à elle, cherche à assurer un appui symbolique à l'administration locale via l'impôt du fait de son attachement à sa politique de développement socio-économique ou à la reconnaissance des efforts consentis pour le bien public (Saint-Louis : 17,8% et Kolda : 17,5%).

Nous pouvons noter, également, une autre conception de l'impôt des populations des deux communes, comme un simple soutien financier à l'administration municipale, consenti librement par le contribuable lui-même, sans pourtant qu'il ait obligatoirement un certain attachement à sa politique ou à son parti. Il devient une contribution consentie par le citoyen pour une meilleure prise en charge des besoins et enjeux de la commune (Saint-Louis : 13,2% et Kolda : 26,2%). Par suite, l'impôt est également vu comme un acte ou devoir civique (Saint-Louis : 24% et Kolda : 22,3%), ou encore, comme un devoir moral (Saint-Louis : 21,7% et Kolda : 15,5%). Enfin, nous notons deux autres conceptions de l'impôt, bien que peu représentées dans les deux (2) communes de notre observation : comme référentiel de déclinaison de la prestance sociale où l'impôt symbolise une forme de catégorisation sociale (on identifie une personne fortunée par son pouvoir ou capacité d'indépendance vis-à-vis du fisc) (Saint-Louis : 3,9% et Kolda : 6,8%) ou encore comme signe de la position hiérarchique dans l'ordre politique (Saint-Louis : 6,2% et Kolda : 1,9%).

En plus, la perception du niveau d'équité du système fiscal constitue également un autre gage de consentement à l'impôt des contribuables. Des observations ont montré que les gens qui jugent souvent équitable le système fiscal sont plus enclins à s'acquitter de leur dette fiscale et, inversement, ceux qui pensent le contraire, sont souvent très réticents au paiement de l'impôt et s'adonnent facilement à l'évasion fiscale. Ainsi, nous constatons qu'à Kolda, 43,3% de nos enquêtés jugent inéquitable le système fiscal contre seulement 16,7% à Saint-Louis. Les arguments avancés sont : l'étroitesse de l'assiette fiscale, le faible niveau d'imposition des gros contribuables, l'impôt souvent supporté par le « bas peuple », la forte pression fiscale par rapport aux faibles moyens des populations et le manque d'intervention en termes de fourniture de service et

d'investissement dans les communes. C'est ce que nous explique B. B., un commerçant du marché de Sor dans la commune de Saint-Louis :

Ici, nous sommes vraiment trop fatigués. La mairie nous taxe trop chère les cantines, alors que le commerce ne marche vraiment pas beaucoup. Pour combler le gap financier, nous ne pouvons même pas travailler jusqu'au-delà de 19 heures à cause de l'insécurité, du manque d'éclairage et d'assainissement, alors que nous sommes tous ici des responsables de foyer ; nous avons vraiment des familles à entretenir. Pourtant, il y'a beaucoup de gens qui sont là, dans la commune, qui ont beaucoup de moyens, mais qui ne payent pas. Ils préfèrent venir fatiguer nous les pauvres.

Cette situation peut avoir un effet direct sur le niveau de fraude et d'évasion fiscale, déjà très fréquent dans les villes du Sénégal, et réduire sensiblement les motivations des contribuables à s'acquitter de leurs impôts. Le pourcentage des populations qui juge tout à fait juste et équitable l'impôt ne représente que 25% à Kolda et 20% à Saint-Louis, et celui des personnes qui se sont abstenues à répondre, 31,7% à Kolda et 63,3% à Saint-Louis. Inversement à ce sentiment de justice fiscale, la pertinence des impôts locaux reste très avérée aux yeux des contribuables des communes, en dehors de tout jugement négatif sur le système, sur l'impôt ou sur son orientation socio-politique ou économique. Ce niveau de lucidité sur la place actuelle de l'impôt témoigne une prise de conscience grandissante de la part des populations de son rôle dans la prise en charge des enjeux et besoins spécifiques des populations locales.

Les données sur le sujet nous montrent qu'un très grand nombre de nos enquêtés sont bien d'avis de la pertinence des impôts locaux dans les deux communes. Cette fiscalité locale constitue un moyen direct, d'après les arguments avancés, de financement des services publics locaux et de promotion du développement économique local, à travers la mise en place d'infrastructures marchandes, aux fournitures de services sociaux de base et la prise en charge des dépenses de fonctionnement de l'administration locale. Cette conception de la pertinence de l'impôt local représente 85% de nos enquêtés à Saint-Louis et 65% à Kolda. Toutefois, il est possible de constater un très faible pourcentage des personnes rencontrées qui, à cause des multiples contraintes de la fiscalité locale, ne voient aucune pertinence de l'impôt local ; bien au contraire, il serait plus une charge qu'une solution pour les municipalités : 15% à Saint-Louis et 35% à Kolda.

Tout comme l'orientation des dépenses des recettes fiscales, l'analyse de l'usage de l'argent des impôts semble essentielle pour comprendre les raisons explicatives de la pertinence de l'impôt local pour les populations locales. Si la première s'inscrit dans un cadre formel de dépenses des recettes fiscales, bien défini par la loi ; le second, quant à lui, permet de voir l'usage réel que les pouvoirs publics locaux en font de l'impôt. Parfois, un écart considérable peut être constaté entre les deux. Ainsi, l'usage de l'argent de l'impôt permet d'apprécier, concrètement, la portée réelle des recettes fiscales dans les communes du Sénégal, mais également sur le consentement à l'impôt.

Les données recueillies sur le terrain montrent que la première conception dégagée dans les deux communes suppose l'orientation des recettes fiscales dans le financement des services publics locaux. Ce qui corrobore en partie les données fournies déjà sur l'orientation des recettes fiscales. Il s'agit, en effet, de la conception la plus courante de l'impôt dans les communes. Il est perçu comme un moyen d'assurer les charges de fonctionnement de la commune. Dans cette logique de fait, une faible qualité de services publics locaux est souvent vue comme une forme de détournement de fonds par les élus locaux (Saint-Louis : 35,6% et Kolda : 32,3%). Quant à la deuxième conception dégagée, elle suppose que l'argent des impôts est plutôt utilisé pour assurer les investissements dans les communes (Saint-Louis : 22,8% et Kolda : 34,5%). Elle exprime une conception plus centrée sur le développement des communes grâce à un dispositif d'équipement des collectivités territoriales et de renforcement des infrastructures existantes. Pour la troisième conception dégagée, elle considère que l'usage de l'argent des impôts locaux se fait dans la promotion du développement économique local, surtout en termes de structuration du marché local, de création d'emplois et de richesses pour la commune (Saint-Louis : 26,7% et Kolda : 27,1%). Ces trois conceptions ici dégagées donnent déjà une bonne image de l'impôt local et suffisent à justifier toute sa pertinence dans les communes du Sénégal. B. C., un responsable du bureau de recouvrement de la division générale des impôts et domaines de Saint-Louis nous explique :

Jusqu'à présent je n'ai pas vu encore un autre dispositif fiscal plus performant que celui nous avons ici. Même dans le cadre de nos échanges avec des partenaires, ils nous ont fait savoir que c'est comme ça que ça se passe ailleurs. Mais pour ce qui est du recensement, pas plus tard qu'hier, on nous a fait savoir qu'il y'a un

autre modèle de recensement que nous devrions partager parce qu'il est beaucoup plus performant que celui que nous avons, pas sur le plan méthodologique ou dans la procédure qui sont pratiquement les mêmes, mais plutôt dans la pratique : il faut faire un recensement, émettre les ordres de recettes ou les avis de paiement au niveau l'imposition, il faut les mettre à la disposition du receveur municipal avec la bonne adresse et le bon taux pour qu'il puisse faire le recouvrement sans contestation. Maintenant, ces fonds collectés sont à la disposition de la mairie pour son fonctionnement, courant et son investissement.

Toutefois, il faut signaler une quatrième conception qui défend que l'usage de l'argent de l'impôt serait plutôt orienté dans le financement des hommes politiques (Saint-Louis : 14,9% et Kolda : 5,2%). Elle voit la fiscalité comme un simple instrument d'expropriation des richesses des contribuables au profit des hommes politiques pour financer leurs campagnes et mouvements politiques. En fin de compte, une analyse sur les représentations sociales de la fiscalité locale ne peut se faire sans intégrer la conception véritable des populations sur la nature de l'impôt, au sens plus large. Elle doit chercher à comprendre réellement l'image ou le caractère de ce qui est convenu d'être appelé impôt. La raison de ce questionnement se justifie par la multiplication des acteurs et d'autres formes d'imposition largement reconnues et acceptées dans les sociétés africaines, en général, mais dont la reconnaissance juridique n'est pas forcément acquise. Pourtant, elles restent très ancrées dans la société sénégalaise et obéissent à des logiques purement sociales et humanistes.

Les données recueillies sur la connaissance des populations d'autres acteurs d'imposition dans les deux (2) communes montrent que 80% de la population de Saint-Louis et 86,7% de celle Kolda, ignorent totalement tout autre type d'acteur d'imposition en dehors de l'administration fiscale. Cette situation s'explique moins par un manque d'information sur l'administration fiscale que, par la reconnaissance, en dehors de tout pouvoir administratif, d'autres formes d'impôt dans la société sénégalaise. L'impôt devient alors un pouvoir relevant de la seule compétence de l'État ou de ses démembrements. Cette conception de la nature de l'impôt reste encore la plus partagée dans le monde et domine grandement dans les classes politiques et dans le monde scientifique.

Cependant, on peut noter l'existence d'un petit nombre de population dans les communes qui intègre une vision plus large de l'impôt, en

reconnaissant certains acteurs, évoluant hors de l'administration locale, comme agents d'imposition (Saint-Louis : 20% et Kolda : 13,3%). Ainsi, certains fonds perçus par des particuliers à titre de contribution peuvent avoir le même caractère que l'impôt officiel avec un réel pouvoir de contrainte et à titre définitif au profit d'un intérêt général. A titre indicatif, on peut citer parmi les acteurs concernés, les *dahiras* ou associations religieuses, les associations sportives et culturelles (ASC), les groupements communautaires, les associations de migrants, etc. Ce caractère contraignant des impositions peut prendre simplement une forme morale et religieuse ou une sanction exemplaire (amande, expulsion, bannissement) qui résulterait de toute tentative de soustraction, de la part des membres, aux règles et conditions établies par le groupe. Répondant à un système social existant et bien établi, ici, les contributions peuvent avoir plusieurs rôles : marque de reconnaissance ou de dévotion, acte de remerciement ou soutien à une cause commune. Dans la même logique, nous avons voulu nous intéresser à cette dernière catégorie pour voir d'avantage les conceptions sur la nature de l'impôt dans les communes, mais cette fois-ci, en se référant uniquement sur le niveau de connaissance des formes d'impositions en dehors de toute administration fiscale.

Par rapport à la connaissance des populations d'autres formes d'imposition en dehors de l'administration fiscale dans les deux (2) communes, le premier constat qui se dégage de l'observation est, surtout, l'écart entre le niveau de connaissance des autres acteurs d'imposition, analysé ci-haut, et de celui des formes d'imposition qui connaît une grande baisse dans les communes (Saint-Louis : 15% et Kolda : 5%). Ce qui justifie encore la faible conception de ces contributions comme éléments intégrant de l'impôt, malgré leurs caractères très similaires aux impôts officiels qui sont bien encadrés et réglementés par la loi. Les formes qui sont les plus citées dans cette catégorie sont les zakats, certaines contributions de migrants, les participations pécuniaires aux activités des ASC, etc.

4. Quelle place pour l'impôt-contribution dans les communes ?

Comme nous l'avons bien mentionné dans la partie précédente, les populations jugent tout à fait légitime de financer les institutions ou les politiques publiques des communes qu'elles pensent légitimes. Cette forme politique du consentement à l'impôt, comme le qualifiait déjà

Leroy (2002), va au-delà d'une simple soumission (*compliance*), pour cultiver chez les contribuables d'une même collectivité territoriale, l'altruisme fiscal : l'impôt est jugé par le contribuable comme légitime et celui-ci s'engage à participer au financement des politiques publiques, même si elles ne lui profitent pas personnellement. Toutefois, pour faire accepter l'augmentation de la pression fiscale, les périodes de crises socio-économiques ou les situations de précarité servent souvent d'argument cognitif. C'est pourquoi, nous nous sommes intéressés, dans cette partie, au rapport pouvant exister entre ce sentiment légitime de l'impôt local et le niveau d'altruisme fiscal des populations (impôt-contribution) au niveau des communes. De l'avis des contribuables, le rendement de la fiscalité locale reste, en grande partie, faible (Saint-Louis : 68,3% et Kolda : 75%) à cause d'un certain nombre de facteurs qui limitent son potentiel (étroitesse de l'assiette fiscale, faible taux des impôts, poids des allègements fiscaux, etc.). Certains vont même aller jusqu'à la qualifier comme étant très faible (Saint-Louis : 15% et Kolda : 16,7%). Elle peine à s'adapter aux contextes ou au rythme de développement des communes, pourtant vues comme de réelles niches fiscales. La maîtrise ou couverture fiscale des communes restent encore très faible malgré les énormes potentialités disponibles. Ce qui constitue un handicap sérieux face aux capacités à répondre à la demande sociale. Selon A. C., un responsable du bureau de recouvrement du trésor public de la Commune de Kolda :

Le rendement fiscal de la commune reste encore très faible par rapport à tout le potentiel existant. Quand je suis arrivé ici en 2013, la fiscalité locale était vraiment dans une situation très critique, il n'y avait même pas un seul agent de recensement, parce que celui qui était là a été affecté ailleurs. Mais nous nous sommes beaucoup battus pour remettre la fiscalité sur les rails. Malgré tous les efforts faits, il nous reste encore beaucoup de choses à améliorer dans la commune. Nous avons commencé à collecter la publicité cette année et nous allons progressivement vers un élargissement de l'assiette fiscale avec la patente et les fonciers. Mais nous manquons gravement de personnel et les ressources disponibles (logistiques, matériels et financières) sont très insuffisantes.

Toutefois, on note un faible pourcentage de personnes rencontrées qui pensent tout à fait autrement. Pour ces dernières, le rendement de la fiscalité locale serait plutôt bien appréciable dans les communes, c'est-à-dire qu'il est bien suffisant (Saint-Louis : 13,3% et Kolda : 8,3%) ou

même très suffisant (Saint-Louis : 3,3%). Ce sentiment de faiblesse de la fiscalité locale face à une demande sociale de plus en plus grandissante en termes de services publics locaux pousse certains contribuables à être plus coopératifs au paiement de l'impôt. Ainsi, l'impôt consenti devient une contribution libre pour financer les politiques des pouvoirs locaux pour une meilleure amélioration des conditions de vie des populations de manière générale. Mais pour que le contribuable arrive à un tel niveau d'altruisme, la seule conscience de la situation de crise ou de précarité ne suffit pas. Il faut également qu'il juge que les facteurs ayant entraînés une telle situation ne soient pas liés à une mal gouvernance des ressources disponibles mais, plutôt, à une cause « normale ». L'interrogation des populations sur les facteurs clefs qu'ils croient responsables de cette faiblesse de la fiscalité locale montre qu'en plus des contraintes administratives déjà relevées, il existerait d'autres, qui sont d'ordre structurel et qui affectent réellement l'efficacité de la fiscalité locale des communes. Il s'agit, d'abord, de la faible implication des populations locales dans les processus de recouvrement des impôts locaux (Saint-Louis : 28,2% et Kolda : 22,1%). C'est un problème très sérieux dans les collectivités locales. On constate une faible participation des populations locales dans les opérations fiscales (vote du budget, activités de recensement de l'assiette fiscale, opérations de recouvrement, etc.). Ce manque d'implication limite sensiblement le niveau d'accès à l'information fiscale et, par conséquent, les contributions fiscales. L'installation progressive des commissions de fiscalité locale au Sénégal depuis 2017, déjà prévue par les récentes réformes intervenues dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, a pour objectif de corriger ce problème de participation pour améliorer les recettes des communes.

Ensuite, la non maîtrise de l'assiette fiscale par les communes constitue également une autre contrainte à l'efficacité du rendement fiscal (Saint-Louis : 24,8% et Kolda : 16,4%). Le potentiel fiscal des communes est largement sous-exploité par rapport au potentiel existant. Le manque de recensement continu de la base fiscale crée un problème de fiabilité des informations et d'amélioration du fichier des contribuables, par conséquent, à l'étroitesse de l'assiette fiscale. Nous pouvons ajouter à cela, la faible performance de l'administration locale (Saint-Louis : 16,2% et Kolda : 17,9%). Elle accuse une carence réelle de ressources (humaines, matérielles et financières) pour assurer un suivi convenable des opérations de mobilisation des recettes fiscales des communes.

Par la suite, l'inefficacité des outils de communication mis en œuvre dans les communes, pour assurer une bonne information sur l'impôt local et des opérations de recouvrement, ne semblent pas très efficaces (Saint-Louis : 7,7% et Kolda : 19,3%). Ils sont souvent inadaptés et produisent des résultats faibles. Les moyens de communication les plus utilisés sont les émissions de radio, les campagnes de porte ouverte et les rencontres de discussions dans les quartiers. Or, la capacité de ces moyens de communication reste largement limitée pour une couverture efficace de communication dans des villes en pleine expansion géo-spatiale et technologique. Nous pouvons ajouter à cela, le faible taux des impôts locaux (Saint-Louis : 9,4% et Kolda : 9,3%). Ces impôts datent, pour la plupart de l'époque coloniale et peinent à s'adapter au contexte actuel de développement des communes. Leur mobilisation demande beaucoup d'investissements alors que leur rendement fiscal reste très faible. B. D., un responsable du bureau de l'assiette municipale de la commune de Saint-Louis nous explique :

Il y'a de cela quelques années, quand la mairie a voulu revaloriser l'assiette fiscale, surtout pour le taux d'imposition des droits d'exploitation, il y'a eu un nief de la part des commerçants. Qu'est-ce qu'ils nous disent ? : C'est nous qui avons construit, en quelque sorte, nos cantines et nous payons nos devoirs sur l'éclairage, donc nous ne supporterons aucune autre charge supplémentaire. Et le maire est dès fois positif, il ne veut pas qu'il ait un soulèvement au niveau des marchés, alors il a laissé tomber.

Enfin, il est noté la faible place des pouvoirs publics dans la chaîne fiscale (Saint-Louis : 5,1% et Kolda : 11,4%). Souvent même, ils sont carrément exclus des opérations de recouvrement pour certaines catégories de recettes. Ces différents facteurs de faiblesse cités peuvent servir de base de référence pour apprécier les propositions des contribuables sur les moyens d'amélioration du rendement fiscal dans les communes. L'enjeu fondamental est de voir surtout jusqu'à quel point, les suggestions avancées peuvent faire appel à un certain niveau de civisme ou d'altruisme fiscal des populations. Nous pouvons noter, principalement, trois (3) stratégies définies par les contribuables pour améliorer le rendement fiscal des impôts locaux. L'élargissement de l'assiette fiscale, grâce à un recensement continu et un suivi permanent des activités économiques de la commune, vient en première position (Saint-Louis : 44,8% et Kolda : 44,1%). Il peut agir sur deux facteurs clefs :

élargissement de la base taxable et l'augmentation des taux d'impôt. Selon A. D, un responsable de la direction administrative et financière de la commune de Kolda :

Le problème des collectivités locales du Sénégal, c'est quoi exactement ? Il faut que la fiscalité locale soit revalorisée et revue en hausse. Il faut qu'elle soit réactualisée par rapport aux besoins en matière de développement. En général, c'est des taxes du colon qui datent de très longtemps dont il faut vraiment les contextualiser dans la situation actuelle.

Ensuite, nous avons la promotion des recettes alternatives pour une meilleure autonomisation financière des communes (Saint-Louis : 43,8% et Kolda : 38,1%). Elle permet de trouver d'autres moyens, plus souples et accessibles, de financement des politiques publiques locales. Et enfin, l'augmentation ou la revalorisation des taux d'imposition pour assurer une bonne efficacité du recouvrement et du rendement fiscal (Saint-Louis : 11,5% et Kolda : 17%). Ces différentes conceptions sur les moyens d'amélioration du rendement fiscal des communes peuvent témoigner une certaine *compliance* des contribuables. L'augmentation du taux des impôts, ou encore, l'élargissement de l'assiette fiscale, crée un coût supplémentaire de dépense pour les populations locales, mais face à la pesante demande de services locaux dans les communes et leur faible niveau de satisfaction, beaucoup de personnes trouvent ces options très légitimes. En poussant un peu plus l'analyse, il est possible de constater que ce consentement à l'impôt peut être observé même pour certains services de la commune.

Il ressort de l'observation des données que ce niveau d'altruisme fiscal reste plus élevé à Saint-Louis (48,3%) qu'à Kolda (20%). Cette situation peut s'expliquer par les différences de niveau de couverture des besoins publics locaux et de confiance des populations aux pouvoirs publics locaux, surtout, en termes de gouvernance des finances locales dans les communes. Ce qui intègre, également, une nouvelle variable dans l'explication du niveau de présence de l'impôt-contribution dans les collectivités locales. En règle générale, les contribuables sont très défavorables à la tarification de certains services publics locaux pour renforcer les recettes fiscales des communes (Saint-Louis : 51,7% et Kolda : 80%). Une situation qui s'explique, moins par le faible niveau de

civisme ou d'altruisme fiscal, que par la nature des rapports que les populations entretiennent avec les pouvoirs locaux.

Toutefois, les avis sont tout à fait différents quand il s'agit du paiement d'impôts supplémentaires pour assurer une amélioration de ces services. Comme nous l'avons souligné un peu plus haut, le paiement d'impôts supplémentaires rentre, le plus souvent, dans le cadre des stratégies d'élargissement des assiettes fiscales, mises en œuvre au niveau des communes, pour un meilleur renforcement de la mobilisation des recettes fiscales. Il existe deux (2) méthodes utilisées par ces dernières : un agrandissement du niveau de couverture fiscal de la ville (intégration de nouvelles recettes et de nouveaux contribuables) ou une revalorisation des taux d'imposition sur des recettes déjà existantes (augmentation du taux des impôts).

Ainsi, la plupart des personnes rencontrées sont favorables à un paiement d'impôts supplémentaires si les recettes sont orientées dans des secteurs très profitables pour la commune (Saint-Louis : 58,3% et Kolda : 66,7%). Il faut souligner qu'il existe, au niveau des collectivités locales, un besoin exprimé d'équité fiscale entre contribuable pour une meilleure répartition de la charge fiscale. Ceci, si elle est bien maîtrisée, pourrait avoir un effet considérable sur la capacité des communes à répondre convenablement à la demande sociale. Cependant, nous avons noté aussi un pourcentage non négligeable de personnes qui affirment ne vouloir aucun paiement supplémentaire d'impôts, même s'il rentre dans le cadre de l'amélioration des recettes fiscales et des services publics des communes, à cause de la forte présence, d'après leurs propos, de la mal gouvernance des finances locales (Saint-Louis : 41,7% et Kolda : 33,3%).

Cette dimension de l'altruisme fiscal est très importante, car elle permet d'apprécier deux éléments fondamentaux dans les communes du Sénégal : le degré de prise de conscience des populations sur les contraintes et enjeux liés aux communes, et leur niveau d'engagement à œuvrer ensemble, par la coopération, la concertation et l'inclusion, pour un objectif collectif. La reconnaissance des potentialités propres, qui résulterait de ce processus, aboutit à l'identification des problèmes par les acteurs locaux et à la définition des stratégies et moyens pour y parvenir. Selon B. E., un ex-agent du projet « Le Partenariat de Saint-Louis » et responsable de la mise en œuvre de la deuxième phase du programme GUFL :

Les populations ont un bon civisme fiscal, parce qu'il suffit de faire des réunions avec elles pour comprendre leur implication et leur motivation pour le développement de leur localité. A chaque fois que nous avons eu besoin des gens, ils ont répondu favorablement. Nous les avons impliqués et ils nous ont accompagnés dans toutes les étapes d'évolution du projet. Certains d'entre eux utilisaient même leurs propres ressources pour venir en appui parce qu'ils trouvaient cela très juste et noble.

Ainsi, pour ceux d'entre eux qui sont consentant au paiement d'impôts supplémentaires, nous nous sommes intéressés de près aux secteurs ou domaines dans lesquels ils seraient tout à fait prêts à consentir ce sacrifice. Les données recueillies révèlent qu'un grand nombre de personnes justifie ce choix par leur volonté d'améliorer la fourniture des services d'éducation dans les communes (Saint-Louis : 18% et Kolda : 34,5%). Il est suivi de près par la volonté d'améliorer la qualité des soins de santé (Saint-Louis : 14,4% et Kolda : 21,6%). Pour certains encore, cette décision repose sur une volonté d'améliorer les infrastructures des communes (voirie) (Saint-Louis : 12,2% et Kolda : 11,5%), ou bien pour améliorer l'assainissement de la commune (Saint-Louis : 17,3% et Kolda : 5%), pour améliorer les conditions de logements des populations (Saint-Louis : 7,2% et Kolda : 3,6%), ou encore pour promouvoir l'économie locale grâce au renforcement des équipements marchands des communes (Saint-Louis : 10,1% et Kolda : 10,8%). Pour d'autres, bien que représentant de très faible pourcentage, ce choix répondrait plutôt à un besoin de subvention des activités religieuses de la commune (Saint-Louis : 0,7% et Kolda : 2,9%). Ces différentes raisons données répondent, pour la plupart, à une réelle demande sociale des populations locales.

On observe un large pourcentage de personnes qui affirment utiliser ou avoir un parent proche qui utilise très fréquemment les services donnés comme raison d'acceptation au paiement d'impôts supplémentaires (Saint-Louis : 78,3% et Kolda : 53,3%). Ici, le consentement ou le civisme fiscal semble être motivé par la présence de besoins de services non suffisamment satisfaits. Plus ces besoins sont élevés plus le civisme fiscal ou le consentement au paiement de l'impôt est grand. Mais cette condition ne semble valable que dans la situation où le contribuable a un avis favorable ou positif sur l'administration locale (gestion des finances locales, niveau des réalisations, réponses aux besoins des populations,

etc.), et suppose que sa contribution servira à renforcer la fourniture des services locaux en général. On note même un bon pourcentage des personnes qui associent rarement ce choix à un besoin personnel présent, en tout cas, pas de façon immédiate (Saint-Louis : 20% et Kolda : 46,7%), mais plutôt par un comportement purement altruiste reposant sur des principes de solidarité, de justice sociale et d'intérêt général, s'ils pensent que ces contributions sont orientées à des fins qu'ils jugent « nobles ».

Conclusion

En définitive, l'implication des populations locales dans les différentes opérations fiscales présente une portée qui va au-delà même de la compliance, c'est-à-dire du consentement volontaire à l'impôt. En effet, il est aussi vu comme un gage de démocratie locale, car il replace les acteurs locaux au cœur même des processus de prise de décision sur les choix budgétaires et les modes de gestion des recettes locales. Il soumet, par la même occasion, l'action publique fiscale au contrôle du citoyen et assure une bonne gouvernance et transparence dans la conduite des actions fiscales. C'est pourquoi, cette implication des populations locales dans les différentes opérations fiscales devient alors une donnée essentielle de tout processus de construction d'une dynamique DEL au niveau des territoires du Sénégal. Or, les observations de terrain révèlent un faible niveau d'implication des populations locales des communes dans les opérations fiscales. Ce qui renforce davantage les réticences vis-à-vis de cette institution. Il en est de même pour la participation au vote du budget municipal qui, pourtant, constitue un indicateur important du niveau d'engagement citoyen des populations à la vie socio-politique de la commune. Elle démontre, en effet, le bon rapport existant entre administrés et administrateur, garantit une bonne transparence et une gouvernance efficiente des finances publiques locales et enfin, un bon niveau de consentement à l'impôt local. Mais aussi, le niveau d'accès des populations aux informations relatives au budget des communes ne permet pas de garantir un consentement optimal au paiement de l'impôt. Généralement, au niveau de celles-ci, il est possible de voir plusieurs formats de support disponible sur le budget.

L'enjeu est surtout d'arriver à une meilleure couverture médiatique en matière de communication, grâce à un ciblage efficace des acteurs, à la spécialisation et à l'adaptation du contenu de l'information par rapport aux cibles pour assurer un meilleur résultat possible. Il convient de

souligner également le faible niveau de satisfaction des populations locales par rapport à la conduite des budgets, c'est-à-dire de la gestion financière des communes, en raison surtout de la carence des moyens de communication, les choix budgétaires en dépenses d'investissement et de fonctionnement et la faible qualité des équipements ou de fournitures des services publics de proximité.

Bibliographie

Akesbi Najib (1993), *L'impôt, l'État et l'ajustement*, Rabat, Actes Éditions.

Bakandeja Wa Mpungu (1997), *Droit des finances publiques. Moyens d'action et plan financier de l'État*, Kinshasa, Ed. Noraf, 270p.

Chouala Yves Alexandre (2009), *L'économie fiscale des transitions africaines : éléments pour une sociologie des luttes sociopolitiques autour de l'impôt* ; Polis/R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 16, Numéros 1 & 2.

Eboussi- Boulaga Fabien (1993), *Les conférences nationales en Afrique. Une affaire à suivre*, Paris, Kathala.

Élias Norbert (1987), *La société de cour*, Paris, Fayard.

Esso Nicolas O. (1996), *Conflits urbains et démocratisation au Cameroun : l'insoumission fiscale à Douala*, Mémoire de Maîtrise en Sociologie, Université de Yaoundé I.

Jodelet Denise (1984), « Représentations sociales : phénomènes, concepts et théories », in Moscovici Serge, *Psychologie sociale*, Paris, PUF, p.357-378.

Ly Ousmane (2019), *Fiscalité locale et dynamiques de promotion du développement économique local (DEL) au Sénégal : analyse des stratégies de mobilisation des ressources fiscales dans les Communes de Saint-Louis et de Kolda*, Thèse de Doctorat, UGB.

Schumpeter Joseph (1972,) *Impérialisme et classes sociales*, Paris, Minuit.