

« Décentralisation et Fiscalité Locale en Tunisie »

Document benchmarké

(Tunisie France, Maroc, Slovaquie, Tahiti, Ruwanda)

Par Nabil ABDELLATIF

Président de l'Ordre des Experts Comptables de Tunisie

Œuvrant pour la démocratie locale

Impératif Constitutionnel de la Décentralisation

Extrait de la nouvelle Constitution de la République Tunisienne *(adoptée le 26 Janvier 2014):*

CHAPITRE I : DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 14 : « L'État s'engage à soutenir la décentralisation et à l'adopter sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'État. »

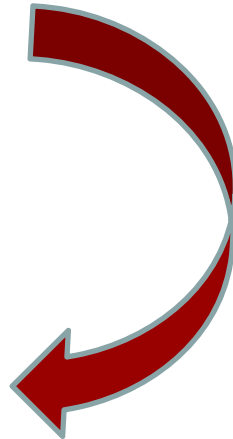
CHAPITRE VII : DU POUVOIR LOCAL

Article 131: « Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation.....

Jusqu'au Article 142. (soit 12 articles)

Constats : Urgence de la Réforme de la Fiscalité Locale

- La nouvelle constitution consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- La nouvelle constitution consacre le transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.



- Donc Indépendamment de la démarche de la Réforme Fiscale en Tunisie, par impératif constitution, la fiscalité locale en Tunisie est à réformer dès 2015.

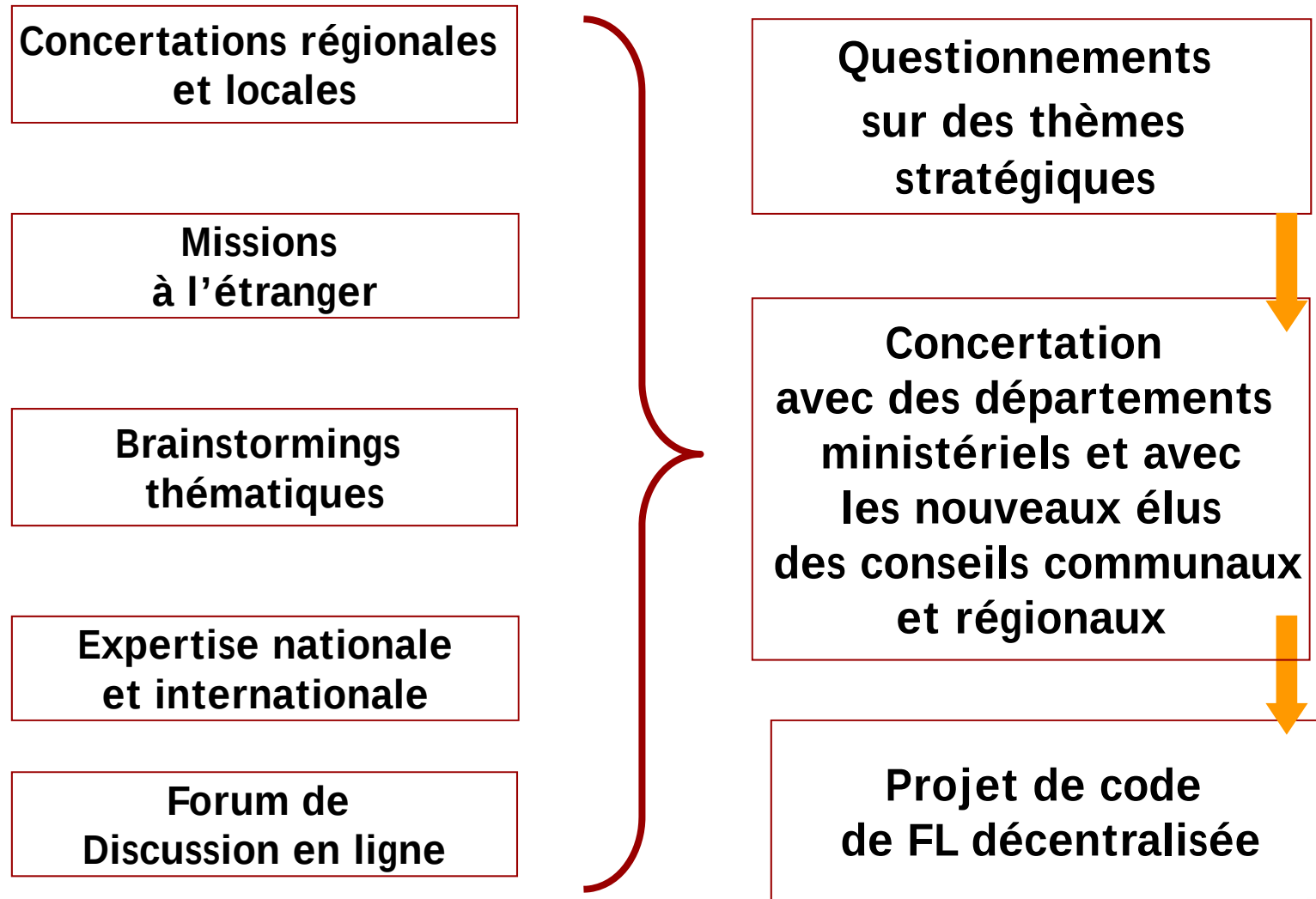
Les raisons d'un «nouveau code de la Fiscalité Locale»

Constat actuel : Un arsenal textuel épars, désuète et incomplet.



- Regrouper l'ensemble des dispositions en vigueur régissant la Fiscalité locale en **un code unique** cohérent ;
- Rectifier et Moderniser les défaillances du dispositif actuel.

Démarche d'élaboration du nouveau code de Fiscalité Locale



Principes fondamentaux de la Décentralisation Fiscale

Instaurer un dispositif de FL facilitateur, incitatif, participatif et équitable

Une autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales encadrée par :

- ↓ La règle de l'équilibre budgétaire
- ↓ Des règles sur le vote des prélèvements (assiette, Taux, recouvrement, ..etc.)
- ↓ Adéquation avec les potentialités et le contexte de la région

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

- LA SITUATION ACTUELLE : LES RESSOURCES EXISTANTES
- LES ATTRIBUTIONS DES COMMUNES ET DES GOUVERNORATS

Attribution	Communes	Gouvernorats régionaux
Etat civil	X	
Maintien de l'ordre public		X
Foncier-urbanisme	X	X
Eau-assainissement		
Déchets ménagers	X	
Distribution d'énergie		
Transports urbains	X	

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

- LA SITUATION ACTUELLE : LES RESSOURCES EXISTANTES
- LES ATTRIBUTIONS DES COMMUNES ET DES GOUVERNORATS

Attribution	Communes	Gouvernorats régionaux
Etat civil	X	
Maintien de l'ordre public		X
Foncier-urbanisme	X	X
Eau-assainissement		
Déchets ménagers	X	
Distribution d'énergie		
Transports urbains	X	

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

- LA SITUATION ACTUELLE : LES RESSOURCES EXISTANTES

	2007			2008			2012			2013		
RUBRIQUES	COMMUNES	CONSEILS DE GOUVERNEMENTS	TOTAL	COMMUNES	CONSEILS DE GOUVERNEMENTS	TOTAL	COMMUNES	CONSEILS REGIONAUX	TOTAL	COMMUNES	CONSEILS REGIONAUX	TOTAL
1- RESSOURCES ORDINAIRES	427,3	40,1	467,4	456,0	42,4	498,4	643.1	74.4	717.5	692.4	63.0	785.4
Ressources fiscales	243,8	12,2	256,0	252,1	13,2	265,3	311.9	12.7	324.6	358.8	16.3	375.1
Ressources non fiscales	78,5	9,6	88,1	91,7	9,7	101,4	54.5	6.4	60.9	61.3	8.4	69.7
Quote part sur FCCL	105,0	18,3	123,3	112,2	19,5	131,7	176.1	30.2	206.3	196.2	34.6	230.8
2- RESSOURCES DE DEVELOPPEMENT	132,8	550,4	683,2	147,6	584,5	732,1	100.6	25.1	125.7	76.1	3.7	79.8
Ressources propres	36,0	80,3	116,3	117,5	113,8	231,3	170.5	537.4	707.9	238.3	687.7	926.0
Crédits délégués	96,8	470,1	566,9	30,1	470,7	500,8	34.3	644.0	678.3	56.0	808.5	864.5
3- RESSOURCES D'EMPRUNTS	26,1	2,6	28,7	24,6	1,9	26,5	24.2	1.8	26.0	33.5	1.5	35.0
TOTAL	586,2	593,1	1179,3	628,2	628,8	1257,0	872.1	1257.6	2129.7	1020.2	1560.7	2580.9

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

- Un rendement de l'outil fiscal local très faible

-**au niveau du rendement de l'outil fiscal local** par rapport à celui de l'Etat, les recettes fiscales de l'ensemble des communes représentent environ 2,4% des recettes fiscales de l'Etat.

-Ce rapport est **très en deçà des taux enregistrés dans des pays étrangers**, tel qu'au Maroc 4,8%, en France 15,2%, en Angleterre 12%, en Allemagne 48% et aux Etats-Unis d'Amérique 43%.

-La variation de ces proportions constitue **un indicateur sur le degré de décentralisation** dans les différents pays considérés.

-L'absence d'une fiscalité spécifique **condamne le conseil régional à se mouvoir dans, et par les subsides de l'Etat**. Le produit de la fiscalité du conseil régional est extrêmement insignifiant, ne représentant en 2013 que 16,3 millions de dinars sur un total de l'ensemble des recettes des conseils régionaux de 1560,7 millions de dinars **et sur un totale de recettes fiscales locale de 375,1 millions de dinars** .

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

II - LA NOUVELLE FISCALITÉ QUI POURRAIT ÊTRE MISE EN PLACE

- Des distinctions : les impôts directs locaux les taxes fiscales annexes, les redevances :
 - L'impôt direct local est un prélèvement pécuniaire d'autorité, sans contrepartie déterminée et sans lien avec le fonctionnement d'un service public (ex : impôt foncier).
 - La taxe fiscale est un prélèvement obligatoire perçu au profit de la commune à raison du fonctionnement d'un service public sans que son montant soit en corrélation avec le coût de ce service (ex. taxe d'enlèvement des ordures ménagères).
 - La redevance pour service rendu est la somme demandée à un usager en vue de couvrir les charges d'un service public ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public qui trouve sa contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage. Son montant ne doit pas être disproportionné par rapport au coût réel du service rendu.

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

- Le contenu de la fiscalité locale est délimité par les caractéristiques techniques que doivent avoir les impôts communaux :
 - 3 caractéristiques techniques principales :
- ➔ 1. Une matière imposable physiquement rattachable au territoire de la commune
- **Propriété foncière** => Impôt foncier s/ propriétés bâties
=> Impôt foncier s/ propriétés non bâties*
- **Occupation d'un local** => Taxe d'habitation *
- **Exercice d'une activité économique** => Contribution des patentes (contribution économique territoriale ?)
- **Transactions** => Taxe sur les mutations (immeubles, terrains) *

Ne sont ainsi pas adaptés à la fiscalité communale : les impôts sur les revenus et les impôts sur les chiffres d'affaires. Dans ces cas en effet, il est difficile de rattacher la naissance du revenu ou de son emploi dans le ressort de la commune. Il en est de même du chiffre d'affaires qui se forme sans rattachement territorial (problème TCL et TH).

FISCALITÉ COMMUNALE

Les champs du possible

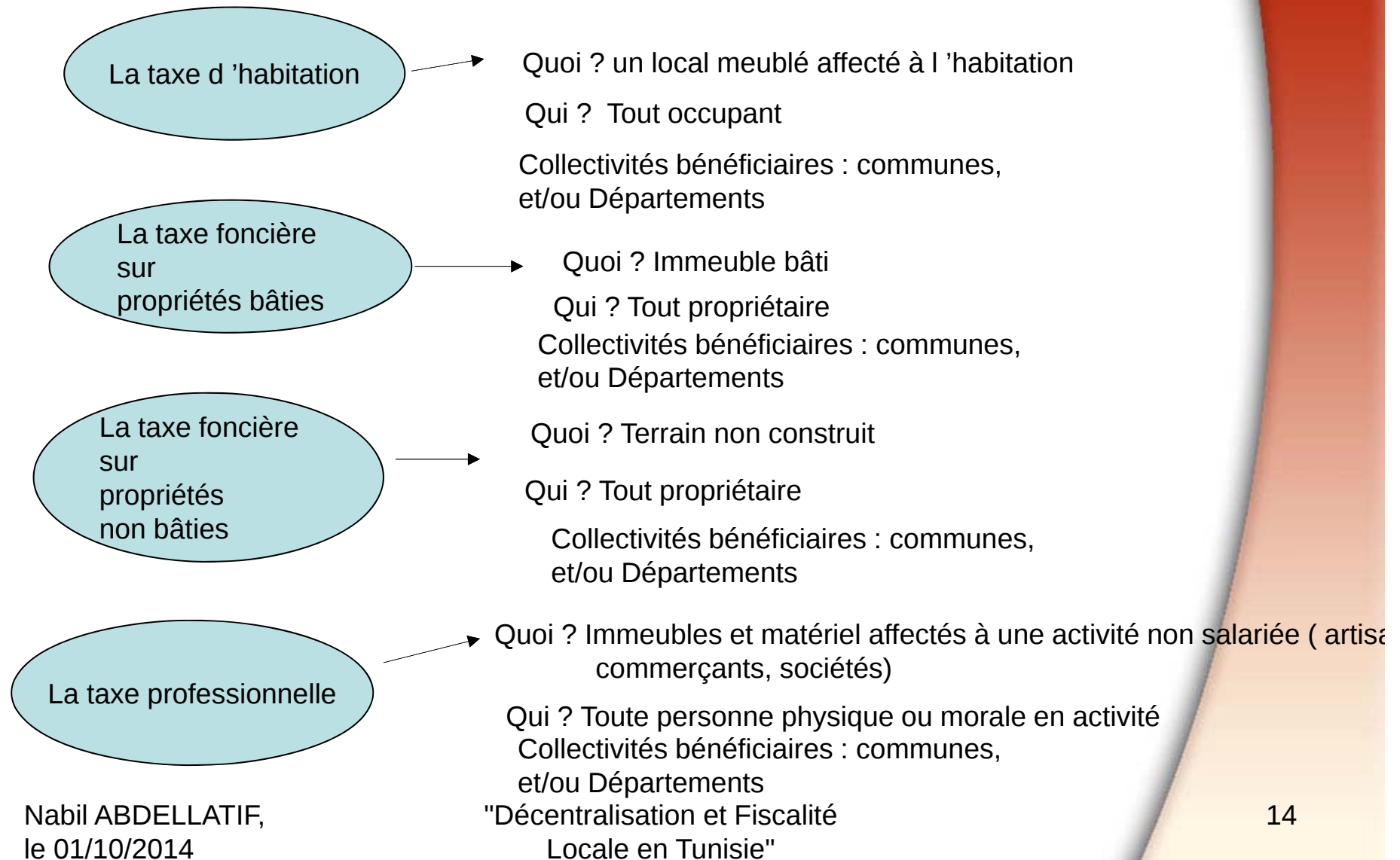
- ➡ 2. Une matière imposable qui évite les doubles impositions :
 - dans le ressort territorial de deux communes par exemple
 - avec la fiscalité du Pays si un impôt territorial a le même objet

(penser à l'articulation intercommunale et les conventions bilatérales de non double imposition surtout pour les cas de convention de financement de la commune directement auprès de bailleurs étrangers)

- ➡ 3. Un impôt qui doit être juste et proportionné pour être accepté :
 - en tenant compte des facultés contributives (ce n'est pas le cas du FIP qui ne fait pas cas de l'équité au plan individuel du revenu ou du bénéfice de chaque résident de la commune attributaire de la dotation)
 - en s'appliquant de la même manière aux citoyens de la commune dès lors où ils se trouvent dans la même situation

(Cette considération renvoie plus globalement au niveau de pression fiscale supportable par le citoyen à l'échelle du Pays et de la commune dans un contexte de superposition et de hausse des prélèvements obligatoires.)

Panoplie des Moyens de Fiscalité Locale Décentralisée



Importance de la valeur locative cadastrale

notion fondamentale :

- Utilisée pour la détermination de la base de chacun des impôts locaux
- Reflet des conditions du marché locatif à la date de référence
- C'est la clé de voûte du système d'évaluation pour l'ensemble de la fiscalité directe locale
- A décentraliser sa méthode de détermination (service centraux des impôts fonciers, avec le concours de les commissions communales d'impôts à créer).

La mise en œuvre de la politique fiscale de la collectivité

Passé par l'adoption de délibérations portant :

- exonération : exclusion d'un bien de l'assiette de l'impôt ;
- abattement : réduction de la valeur d'un bien imposable à une taxe ;
- ou institution de certaines taxes : taxe d'habitation sur les logements vacants, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...
- Et par le vote des taux des impôts directs locaux.

Ces différentes décisions s'inscrivent :

- dans un calendrier précis ;
- dans le cadre d'une réglementation complexe.

Financement des CL par la Fiscalité locale

Les délibérations d 'assiette:

(en étroite liaison avec le code investissement)

- l'activité économique : exonérations (exemple de 2 à 5ans) des locaux des entreprises nouvelles pour les établissements qu'elles créent ou reprennent à une entreprise en difficulté ; pour les locaux des jeunes entreprises innovantes, exonérations pour les créations d'entreprises nouvelles, l'extension, la reprise ou la reconversion d'entreprises, la décentralisation d'établissements industriels ou de recherche, installation des jeunes agriculteurs, etc. ...
- la protection de l'environnement (consacré par la constitution) : exonération des installations d'épuration des eaux industrielles ou de la lutte contre la pollution de l'air ;.....

Financement des CL par la Fiscalité locale

- le maintien de services offerts à la population entités de microcrédit, finance solidaire, entreprises de culture et de spectacles, handicapés, mécénat, médecins, auxiliaires médicaux ou certains vétérinaires, presse et médias, établissements publics d'enseignement et de formation,
- la santé publique : exonération permanente des immeubles appartenant à des établissements participant au service public hospitalier ;
- l'habitat (logements anciens acquis et améliorés au moyen des mécanismes régionaux, la mise sur le marché de terrains destinés à être bâtis) si la commune est considérée par (décision centrale et départementale) zone d'encouragement.

Financement des CL par la Fiscalité locale

Le Vote des Taux (règles de fixation des taux)

OBJECTIFS :

- Équilibrer la pression fiscale exercée sur les différentes catégories de contribuables que sont les ménages et les entreprises (règle de lien)
- Limiter les disparités entre les collectivités au niveau national (taux plafonds)

Les informations indispensables

Chaque année, les communes seront amenées à fournir les bases prévisionnelles pour fixer la politique fiscale locale (assiette et taux) (on préconise un audit externe à ce niveau)

- une analyse détaillée de sa fiscalité de l'année précédente (bases, taux, produits),
- les bases prévisionnelles pour l'année en cours et simulations d'options sur évolution des taux et analyse des états fiscaux,

Financement des CL par la Fiscalité locale

- les données de comparaison nationales et départementales permettant de “ situer ” la commune
- les montants, ventilés par taxe et par objet, des allocations compensatrices que l'Etat verse à la commune au titre des exonérations, allègements et dégrèvements de cotisations qui bénéficient aux contribuables locaux et qui sont décidées par la loi
- l'impact de la politique fiscale suivie par le conseil municipal en matière de décision d'exonérations, et par rapport aux objectifs de classement de la commune en zone d'encouragement.

L 'Administration veille, quant à elle, au respect des règles du secret statistique qui visent à ne pas divulguer des informations couvertes par le secret professionnel

Difficultés de la FL en Tunisie

Causes Communes aux Pays en voie de développement :

- Absence de transparence dans l'administration des impôts confiés à l'administration locale;
- La non prédictibilité due à l'absence d'information et de planification, tant du côté de l'autorité que du côté du contribuable;
- Absence de compétence et de capacité dans la collecte des impôts;
- Absence d'effort et d'initiative dans la collecte des impôts à cause d'une large dépendance de l'autorité locale aux transferts venant du gouvernement central;

Difficultés de la FL en Tunisie

- Multiplicité de taxes et impôts de sorte que les petites entreprises ne savent pas quelles taxes à payer où et à quelle autorité;
- Dysfonctionnement entre les structures municipales et les structure de l'administration fiscale;
- éparpillement de la fiscalité locale entre plusieurs percepteurs (municipalités, services fiscaux, ministère de l'intérieur, ...etc.)

Difficultés de la FL en Tunisie

Causes accentuées dans le contexte tunisien:

- Absence de politique de mobilisation des ressources financières locales: (une variation inconstante et souvent forte d'une année à une autre, (ii) une prévision fantaisiste)
- Cadre organisationnel inopérant (Une insuffisance des ressources humaines et des moyens matériels)
- Absence de communication entre l'ordonnateur et les acteurs du développement : ((i) le budget est resté toujours un document inaccessible aux différents acteurs et principalement à la population, (ii) les textes relatifs à la mobilisation des ressources ne sont pas connus des contribuables, (iii) l'opacité autour de la gestion budgétaire (absence de compte rendu de l'utilisation des impôts et taxes payés).
- Méconnaissance des ressources : les communes n'ont aucune connaissance des potentialités fiscales, (i) l'imposition dans les agglomérations rurales, (ii) les limites des exonérations, (iii) l'évaluation des bases d'imposition.
- La non maîtrise du gisement fiscal : Les autres communes font souvent de la reconduction de l'essentiel des données (souvent les données sur les impôts fonciers).

Difficultés de la FL en Tunisie

- **Sous-exploitation des ressources non fiscales :** Faiblesse de l'engagement des communes dans la mobilisation des ressources non fiscales ; absence de mode de gestion clairement affiché, la rémunération en intéressement des agents pour le recouvrement des taxes, absence de politique tarifaire (imprécision notoire dans la fixation des tarifs sur le marché), non maîtrise des gisements (absence d'un répertoire fiable des marchés qui s'animent sur son territoire avec les éléments caractéristiques,
- **Faible implication** dans la fiscalité **locale** : En matière de fiscalité locale, le rôle de **l'Etat est prépondérant** et les collectivités décentralisées ne disposent, en fait, que d'un pouvoir fiscal assez résiduel. « En Tunisie, l'Etat est omniprésent tout au long de l'opération d'imposition : il crée l'impôt local, le gère et le recouvre ».
- Le rôle prépondérant de l'Etat dans la gestion de la fiscalité locale: Les collectivités locales ne bénéficient en matière de gestion de leur fiscalité que d'une compétence extrêmement marginale. Le législateur les a purement et simplement neutralisé vis-à-vis de l'outil fiscal et elles ne disposent d'aucun pouvoir notable en matière de détermination des conditions générales de l'impôt local au triple niveau de la fiscalité foncière, de la fiscalité des activités économiques et de la fiscalité indirecte.

Difficultés de la FL en Tunisie

- **L'interdiction de créer des recettes fiscales :** En vertu de l'article 34 alinéa 7 de la constitution du 1er juin 1959, l'attribution de l'ensemble du pouvoir fiscal au niveau national et local relève de l'Etat. De même, l'article 11 de la loi organique du budget des collectivités locales du 22/01/1997 prévoit que « le budget de fonctionnement des collectivités locales est alimenté par des taxes et redevances instituées par le code de la fiscalité locale et toute ressource instituée ou affectée par la loi au profit des collectivités locales ». Il en résulte qu'aucun pouvoir de création de recettes fiscales n'est prévu au profit des collectivités locales, qu'il s'agisse des impôts ou des taxes et redevances que ces dernières sont autorisées à percevoir.
- Le recouvrement des impôts locaux relève des comptables de l'Etat : l'attribution exclusive du recouvrement des impôts locaux aux comptables de l'Etat. C'est la conséquence du principe de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de celles de comptable. Sur le plan organique, ceci se traduit par la séparation des services d'assiette et celui du recouvrement. Seuls les comptables publics relevant du ministère des finances (direction de la comptabilité publique et du recouvrement) sont habilités à procéder au recouvrement des créances publiques.
- Mais ce principe est loin d'être absolu. Il trouve comme atténuation la possibilité accordée aux communes d'instituer des régies de recettes d'impôts recouverts par voie de rôle.

Diversification des ressources des CL

Recettes fiscales (impôts directs et indirects ou autres)

- Ristournes provenant de l'Etat, Foncier Bâti , Foncier Non Bâti, taxe de parcage, patentes, licences, taxe sur la publicité, taxes sur les spectacles, jeux et divertissements, taxes de voirie, taxe sur la valeur ajoutée (TVA), etc.

Recettes de prestation de services

- (état civil, légalisation/certification de droit et autres produits des amendes, les droits sur les services marchands, Droits de place, amende foraine, taxes de stationnement, etc.

Diversification des ressources des CL

Produits du patrimoine

Exploitation de carrières, location de biens meubles et immeubles, produit des inhumations et concession, ...

Merci

Nabil ABDELLATIF,
le 01/10/2014

"Décentralisation et Fiscalité
Locale en Tunisie"

28