

LA MOBILISATION FISCALE À L'ÉCHELLE DES COMMUNES HAÏTIENNES:

Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local

www.fcm.ca

twitter: @ReseauFCM



Crédits

Rédaction:
Pascal Lavoie

Contribution technique:
Luc Desbiens
Jacky Beaubrun
Richard Lafrance

Conception visuelle:
Laura Muñoz Naranjo

Renseignements:
fcminternational@fcm.ca
ou
international@ville.montreal.qc.ca

« De nos jours, la tendance est de dire que nos communes sont trop pauvres et que, de ce fait, elles ne peuvent pas générer des revenus suffisants pour réaliser des actions significatives, notamment en matières de fourniture de services publics.

[En fait, il] s'agit de collecter le minimum de fonds nécessaires pour fournir des services indispensables pour que tout individu vive dans un milieu décent en ce début de XXIe siècle »

André Lafontant Joseph. 2013. *La mobilisation fiscale communale*, p. xv-xvi.

1 INTRODUCTION

Par l'adoption de la Constitution de 1987, dans la foulée de la destitution du Président Duvalier, les législateurs haïtiens ont mis de l'avant un état décentralisé qui devait favoriser le respect des droits fondamentaux, la participation citoyenne, une présence des services de l'État sur l'ensemble du territoire, et une meilleure gestion des biens publics et privés. Ainsi, la Constitution définit les communes comme pallier de gouvernement de proximité. Elles se veulent autonomes du point de vue politique, administratif et financier.

Trente-deux ans plus tard, force est de constater que ce pacte social visant une société plus juste et inclusive peine toujours à émerger. Le gouvernement haïtien demeure largement centralisé. À preuve, il a fallu près de 20 ans pour adopter la Charte des Collectivités Territoriales (2006), qui clarifie les responsabilités et le fonctionnement des communes. Qui plus est, des défis importants existent au niveau de la gouvernance démocratique. Un vide électoral de cinq ans a prévalu de 2012 à 2016, avant que les élections locales ne fournissent à nouveau

une gouvernance légitime aux 146 communes du pays. Les changements sont lents et fragiles, et un troisième jalon essentiel de la décentralisation manque toujours : la décentralisation financière. Sans une certaine autonomie et une prévisibilité des ressources, les communes ne sont pas en mesure de planifier, de gouverner et d'agir efficacement. La démocratie locale et les services à la population en pâtissent.

Selon la Banque mondiale, seulement 0,6 % du produit intérieur brut du pays est dépensé au niveau communal, et les recettes municipales totales ne représentent que 1,7 % des recettes globales¹. Cette réalité est en décalage important avec la demande d'infrastructures et de services locaux. C'est à cela que s'intéresse la mobilisation fiscale.

Les défis sont nombreux, mais cette étude de cas démontre que les communes font partie de la solution. En investissant dans le développement des inventaires de propriétés bâties et en établissant une culture citoyenne du devoir fiscal, les communes amènent des changements positifs. Elles bâtissent le futur de leurs communautés et celui de la nation haïtienne.



Pourquoi cette étude de cas ? Cette étude est le résultat d'une réflexion menée avec des partenaires haïtiens quant aux moyens d'assurer le développement des communes. Elle rend compte de l'expérience des communes de Port-au-Prince et de la Région des Palmes. Ces initiatives ont été soutenues par des experts municipaux canadiens et des consultants locaux dans le cadre du Programme de coopération municipale Canada-Haïti Phase 2 (PCM).

Alors que le PCM tire à sa fin, les partenaires du projet souhaitent mettre de l'avant les approches, les résultats, les apprentissages et les défis de la mobilisation fiscale afin de consolider ces avancées. Réussir la mobilisation fiscale communale est un projet à long terme qui requiert la collaboration des acteurs locaux et nationaux. Nous croyons que cette réflexion intéressera à la fois d'autres communes engagées dans des démarches similaires, les décideurs nationaux et les partenaires techniques et financiers de la décentralisation en Haïti.

Méthodologie : Cette étude de cas se fonde sur des entrevues de groupes réalisées entre mars et juillet 2018 avec des élus et élues locaux, du personnel des communes partenaires et des représentant(e)s de la société civile. Une revue documentaire ciblée a contribué à l'exercice. Cette information a été enrichie par des rencontres avec des experts canadiens et haïtiens.

Un effort a aussi été consenti afin de comparer l'expérience des partenaires du PCM avec celles d'autres communes haïtiennes. Cela s'est fait dans le cadre des Assises sur la coopération décentralisée franco-haïtienne qui se sont tenues à Port-au-Prince les 5-6 décembre 2017 (<https://ht.ambafrance.org/cdfh2>) et lors d'un atelier sur la mobilisation fiscale organisé en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT). L'équipe du PCM entretient des échanges réguliers avec la Direction des Collectivités Territoriales (DCT) du MICT et la Direction Générale des Impôts (DGI) du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

¹ Lozano-Gracia, N. et M. Garcia Lozano (ed). 2017. Les villes haïtiennes: Des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain. Washington : Banque mondiale. Page 15.

2 QU'EST-CE QUE LA MOBILISATION FISCALE ?



La mobilisation fiscale à l'échelle locale est un processus visant à collecter les taxes et impôts municipaux. Elle vise à définir l'assiette fiscale d'une commune afin d'amasser les recettes nécessaires à la réalisation des projets de la collectivité. Le PCM collabore avec Port-au-Prince et les communes de la Région des Palmes (Léogane, Petit-Goâve, Grand-Goâve et Gressier) afin de les aider à générer des taxes foncières. Ces interventions s'inscrivent dans un cadre d'appui complet à chacune de ces communes².

Plusieurs sources de revenus autonomes sont en principe disponibles aux gouvernements locaux haïtiens, dont la patente (taxe d'enregistrement commercial), les revenus d'affichage et la taxe de cimetière. La Ville de Montréal a d'ailleurs appuyé la mairie de Port-au-Prince en ce sens par le passé. La phase actuelle du PCM s'intéresse particulièrement à la Contribution foncière sur les propriétés bâties (CFPB), car elle a le potentiel de croissance, de stabilité et de généralisation le plus intéressant pour les communes dans le pays³.

De plus, la connaissance du territoire communal et la maîtrise foncière sont un fondement indispensable à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de développement économique. Comment répondre au besoin de créer une école sans savoir où la construire? Comment répondre aux sollicitations des investisseurs industriels ou hôteliers sans pouvoir leur proposer des terrains d'implantation et aménager les infrastructures requises? Le foncier et la fiscalité correspondante doivent devenir la priorité dans la gestion communale.

La fiscalité locale fait partie des enjeux qui génèrent un intérêt important en Haïti. Il existe un cadre juridique relativement complet à cet égard. Cela inclut notamment les décrets suivants : sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales, sur les recettes des collectivités territoriales, sur le budget et la comptabilité publique, sur la contribution foncière des propriétés bâties; ainsi qu'un certain nombre d'arrêtés. Des expériences pilotes ont par ailleurs été menées dans diverses communes afin de mettre en place la mobilisation fiscale.

The image shows two tax forms from the Commune de Petit-Goâve (CMRP). The forms are titled 'AVIS DE LIQUIDATION À PAYER À LA DGI AVANT LE: 3/31/2016'. They contain sections for 'INFORMATIONS SUR L'IMMEUBLE', 'INFORMATIONS SUR LES CONTRIBUTIONS À PAYER', and 'MONTANT TOTAL À PAYER PAR LE CONTRIBUABLE'. The forms are filled out with specific details for two different properties, including owner names, addresses, and calculated tax amounts.

L'approche du PCM se fonde sur 4 grands principes :

Principe 1 – Pas de taxation sans représentation. Les élu-e-s locaux jouent un rôle essentiel dans la mobilisation fiscale. Ils sont au centre de la gouvernance des plans et budgets locaux, et ont un devoir de reddition de compte envers la population. Ce rôle des élu-e-s implique entre autres la communication et la sensibilisation des contribuables. L'élue doit aussi jouer un rôle de régulateur et pouvoir adopter des mesures de sanctions en cas de dérives de certains propriétaires, par exemple lors de conditions de vie trop précaires des occupants. Ultiment, il s'agit d'établir un lien de confiance entre l'institution locale et la communauté qu'elle sert.

Principe 2 – Pas de taxation sans services à la population. L'exercice de mobilisation fiscale implique la mise en place d'une structure gouvernementale capable de démontrer une valeur à la communauté sous forme de services publics ou de projets. On pense à la collecte des ordures ménagères, l'aménagement d'espaces publics et des écoles, la construction et l'entretien des rues, l'adressage civique des bâtiments, etc.

Principe 3 – La nécessité de structures d'appui technique aux communes. Le succès et la viabilité de la mobilisation fiscale requièrent le développement de systèmes et le renforcement de compétences qui font défaut à l'échelle communale. L'appui d'agences techniques (publiques ou privées), voire de services partagés en intercommunalité (telle la Communauté des Municipalités de la Région des Palmes – CMRP⁴) est essentiel; des appuis et structures qui doivent être elles aussi pensées sur le long terme.

Principe 4 – L'importance des relations intergouvernementales. La mobilisation fiscale requiert un partage d'information systématique entre les mairies et d'autres institutions gouvernementales, notamment la Direction générale des impôts (DGI) et la DCT. Les ministères et agences responsables doivent contribuer et apprendre des initiatives mises en place dans les communes. Les autres professionnels concernés, tels les notaires et les géomètres, doivent aussi être intégrés dans les procédures de contrôle et de validation juridiques.

²Pour plus d'information sur l'organisation des communes, consulter le guide du PCM « Ma commune plus efficace et plus inclusive. Outil à l'intention des autorités communales » (2019) : <https://bit.ly/2V36Qta>.

³À fin de comparaison, en 2015-2016 et 2016-2017, la CFPB représentait des recettes de 114,726,011 HTG (2,084,000\$ CAD) et 146,876,438 HTG (2,670,000\$ CAD) pour Port-au-Prince. Pour ces mêmes périodes, les revenus d'affichage étaient de 4,300,000 HTG (78,000\$ CAD) et de 7,951,840 HTG (145,000\$ CAD).

⁴Pour plus d'information sur la CMRP, consulter le site internet de l'organisation (<http://datip-cmrp.org>) et l'étude de cas « Gouverner et développer en intercommunalité » (2014) : <https://bit.ly/2KxoUHG>.

3 LA MOBILISATION FISCALE À PORT-AU-PRINCE ET DANS LA RÉGION DES PALMES

La démarche mise en œuvre par les communes partenaires du PCM peut être découpée en trois grandes étapes : préparation de l'exercice, réalisation de l'inventaire et, enfin, mobilisation fiscale.

Phase 1 : Planification, préparation et organisation

La phase préparatoire est fondamentale au succès de l'opération. Elle consiste à impliquer le personnel municipal et à informer la population afin que tous comprennent, à leur niveau, l'exercice dans lequel la commune s'embarque. Il importe de cerner le contexte, incluant la culture politico-administrative et la communauté, et d'intervenir de manière adéquate. C'est la responsabilité du maire ou de la mairesse, et du directeur ou de la directrice générale.

Des équipes techniques spécifiques sont mises en place. Elles doivent bien comprendre la méthode et les outils qui seront utilisés, et le rôle que chacun joue dans le processus. À Port-au-Prince, la mairie s'est adjointe les services d'une firme privée pour réaliser le recensement. Des équipes formées d'un inspecteur de la mairie et d'un technicien du privé ont fait le travail pour assurer une formation des inspecteurs. Dans la Région des Palmes, c'est tantôt la Direction administrative et technique de l'intercommunalité des Palmes (DATIP) qui a fourni ce service aux communes, tantôt une firme privée.

Les questions clés que doit se poser pour la commune avant de démarrer l'exercice :

- Est-ce que les élu-e-s sont commis à mener à bien la mobilisation fiscale dans leur commune ?
- L'équipe municipale a-t-elle suivi et assimilé les formations dispensées? Et comprend-elle bien les règles, la méthode et les outils qui seront appliqués ?
- La commune dispose-t-elle de l'expertise nécessaire pour réaliser le recensement, aussi bien textuel que géographique ?
- Un système rigoureux est-il en place pour contrôler la qualité et assurer l'intégrité des données du recensement ?
- Un plan de travail détaillé a-t-il été préparé et communiqué pour clarifier les rôles et responsabilités ?
- Un plan de communication a-t-il été élaboré pour informer et engager la population ?
- Une organisation idoine est-elle en place pour gérer les contentieux et clarifier les contradictions?

La commune doit ensuite mettre en œuvre une stratégie de communication afin de sensibiliser et d'informer les citoyennes et citoyens. Comme l'explique Luc Desbiens, expert canadien mobilisé dans le cadre du PCM et ancien directeur-adjoint à l'urbanisme à la Ville de Saguenay : « C'est délicat de faire un

inventaire des propriétés. Ça touche quelque chose de sensible pour les citoyens : leur terre, leur habitation. Il faut travailler avec la population pour mener cette phase du projet. C'est la phase la plus importante. La population doit comprendre ce que fait la commune et dans quel but ».

Dans le cas des communes de la Région des Palmes, chacune des mairies a mis en place un « comité de pilotage », composé de représentants et de représentantes de la commune, de certaines institutions étatiques locales (DGI, police, justice) et de la société civile locale. À Port-au-Prince, la mairie a mené une campagne de communications avec les citoyens par le biais des médias (radio et télévision) et de rencontres publiques (tourné des quartiers par le maire).

Bâtir des institutions publiques fonctionnelles et démocratiques implique une transformation des mentalités et des pratiques. Ces changements ne sont pas exempts de défis. Il faut s'attendre à une certaine réticence initiale des administrations locales, des élu(e)s et des fiscalistes. Les résistances sont liées aux modes de fonctionnement antérieur, empreints de laxisme et d'accommodements qui ont souvent laissé la place à de l'arbitraire et des passe-droits.

Pour que cette phase se déroule bien, deux enjeux méritent d'être soulevés. Le premier défi est que, pour les politiciens et politiciennes, l'exercice de mobilisation fiscale implique d'imputer un coût financier à leur base électorale. Ils peuvent alors être tentés de définir des règles particulières (par exemple, limiter l'effort de collecte aux « grands contribuables ») ou d'exempter certains contribuables (par exemple, les plus pauvres). Il faut pourtant éviter de politiser la mobilisation fiscale : les règles doivent être justes et équitables pour tous. Des programmes spécifiques pour aider les familles défavorisées devraient être mis en place de manière explicite, plutôt que sur une base discrétionnaire. Il est utile de fournir un argumentaire solide aux élus et élues afin qu'ils puissent défendre efficacement le projet. La fourniture de services à la population est un argument clé. La population peut également se sentir rassurée et sécurisée si la commune reconnaît que le propriétaire d'un bâtiment a bien payé ses taxes et est identifié comme étant le propriétaire officiel.

Le second défi est celui de l'engagement de la population. Les communes ont en effet peu de mécanismes pour favoriser le dialogue et l'échange d'information avec les citoyens et citoyennes. Modifier les pratiques partisanes et rapprocher l'administration locale de la communauté représente un changement profond. Un des maires de cartel a suggéré, sur les radios locales, aux citoyens de sa commune de ne pas payer la CFPB parce qu'elle était mal gérée par le maire principal. Le PCM a aussi eu à composer avec des dirigeants nommés jusqu'aux élections de fin d'année 2015, ce qui a considérablement ralenti la dynamique de changement. Le maire de Port-au-Prince est, par exemple, entré en poste en juin 2016 seulement.

Historique de la mise en place de la mobilisation fiscale

Commune de Port-au-Prince

2014-2015 : État des lieux du service de la fiscalité : analyse des données existantes, aménagement du bâtiment logeant le service de fiscalité, installation du mobilier et du matériel informatique. Montage de la base de données (MS Access) pour la gestion de l'ancien rôle de la fiscalité.

2015-2016 : Élaboration des nouveaux outils pour le service de la fiscalité et formation du personnel. Test des nouveaux outils de recensement sur le terrain et codification d'environ 52 000 immeubles.

2016-2017 : Préparation de la méthodologie d'évaluation des propriétés bâties, mise en place du registre et montage de l'appel d'offre. Recensement de 52 761 immeubles par des équipes mixtes (firme privée et inspecteurs de la mairie). Montage de la base de données (MySQL/Commutax). Utilisation des données du recensement à travers Civitax. Transfert des données à la DGI.

2017 : Formation des cadres du service de la fiscalité et du personnel. Classification des dossiers fiscaux. Élaboration d'un plan et distribution des avis de liquidation. Saisie des données.

Communes de la Région des Palmes

2010-2012 : Création de la CMRP et organisation de la DATIP.

2013 : Démarrage du programme d'inventaire pour la CFPB : méthodologie, équipements et formation.

2014 : Finalisation des inventaires pour Grand-Goâve et Petit-Goâve (18,000 unités recensées).

2014 : Identification des principes d'évaluation des propriétés.

2014-2015 : Mise en place des bases de données pour gérer les inventaires et la CFPB.

2016 : Réalisation des inventaires pour Gressier et Léogâne (12,000 unités recensées).

2015-2016 : Ajustements des bases de données suivant les nouvelles orientations gouvernementales.

2017-2018 : Réalisation des projets d'adressage et de numérotation civique. Transfert des données à la DGI. Impression et distribution des avis de liquidation pour l'année fiscale 2016-2017.

Les comités de pilotage – L'expérience des communes de la Région des Palmes

Les comités de pilotage ont pour mandat de faire participer le public au mécanisme décisionnel de la commune, de constituer des passerelles pour communiquer avec la collectivité et de s'assurer que la municipalité respecte ses engagements. Les communes les ont mis en place initialement dans le but explicite de contribuer à l'exercice de recensement des propriétés bâties, pour la mobilisation fiscale.

Les comités de pilotage ont été créés suite à plusieurs réunions auxquelles avaient été conviées des organisations locales identifiées par les administrations communales. Chacune des mairies a d'abord transmis une invitation aux différents secteurs de la société, leur demandant de déléguer au moins une personne. Ce groupe de 15 à 30 personnes se voulait représentatif de la communauté, incluant des femmes : représentant-e-s des organisations communautaires de base, du secteur religieux, de la presse, de la justice, de la police, etc. Une fois les comités constitués, les mairies ont produit des arrêtés confirmant leur création.

Le comité de pilotage est un groupe ouvert et bénévole. Tout le monde peut y participer. Pour son fonctionnement, un comité directeur de neuf personnes est élu parmi les membres : 1 secrétaire général, 1 secrétaire général adjoint, un trésorier, 3 conseillers et 3 délégués. De concert avec la mairie, ce groupe a pour rôle de définir les règlements intérieurs, de discuter de l'ordre du jour des réunions, de les coordonner et d'assurer leur bonne marche, et de préparer les comptes rendus.

Une fois le recensement des propriétés bâties complété, les communes ont pris la décision en 2017 de transformer les comités de pilotage en « comités citoyens ». Ils s'apparentent au Conseil de Développement Communal (CDC) prévu par la loi, et visent à jouer un rôle l'interface entre la population et l'administration communale.

Les comités citoyens servent notamment à soutenir les campagnes de sensibilisation et information sur l'importance de payer ses taxes, mais aussi à surveiller l'utilisation des deniers publics suite à l'accroissement des revenus des communes. Ils sont impliqués dans la pré-sélection de certains projets publics afin de s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins de la population (hommes et femmes), et dans la supervision des travaux pour prévenir et aider à gérer les litiges.

Phase 2 : Réalisation de l'inventaire des propriétés bâties et mise en place des processus

La deuxième grande étape pour la réalisation de la mobilisation fiscale consiste à établir l'assiette fiscale. L'inventaire des propriétés doit être réalisé de manière rigoureuse et systématique pour l'ensemble du territoire en s'appuyant sur une localisation univoque de chaque bâtiment sur une carte, une image aérienne ou satellitaire. Ce recensement comprend entre autres les caractéristiques architecturales, les équipements sanitaires, la superficie, l'usage, l'état du bâtiment, le raccordement aux réseaux, la zone socio-économique, la connaissance des occupants et des loyers perçus (le cas échéant).

Cette phase implique le recensement de base, le développement des outils informatiques, le traitement des données établissant l'assiette fiscale, la formation du personnel et le support aux fiscalistes locaux. Ensuite, il s'agit d'effectuer les correctifs aux dossiers (avec les fiscalistes), d'assurer la mise à jour de l'information et de mettre en place les mesures pour assurer la qualité et l'intégrité de la base de données. D'autres appuis aux agents de la commune sont aussi nécessaires (par exemple, les agents de communication, la comptabilité, la cartographie).

Pour illustrer l'effort financier que représente le recensement, le PCM a comparé les coûts pour sa réalisation par les communes de Gressier et Léogâne. La première a fait appel à une firme externe et la seconde a mandaté la DATIP. Dans les deux cas, le mandat initial était de recenser 6,000 bâtiments.

| | Gressier (firme) | Léogâne (DATIP) |
|--------------------------|------------------|-----------------|
| Coût du recensement | 46,844\$ | 17,000\$ |
| Saisie de données | 1,200\$ | 1,200\$ |
| Sensibilisation | 5,300\$ | 5,300\$ |
| Frais de gestion | 1,400\$ | 1,400\$ |
| TOTAL | 54,744\$ | 24,900\$ |
| Nombre d'unités | 6,000 unités | 6,000 unités |
| Coût par unité en \$ CAD | 9.12\$/unité | 4.15\$/unité |
| Coût par unité en HTG | 568 HTG/unité | 258 HTG/unité |

Le développement de l'inventaire doit s'accompagner de la mise en place d'une base de données qui calcule les taxes applicables de manière contrôlée et automatique. Une commune ne peut réaliser l'inventaire chaque année! Les données doivent pouvoir être mises à jour régulièrement. En outre, les opérations et calculs manuels comportent des risques d'erreur. Le travail minutieux en amont, la discipline administrative et le recours aux technologies de gestion de l'information permettent de mettre en place un système qui supportera le développement de la commune à moyen et long termes. La dématérialisation et l'informatisation des procédures permet également de s'affranchir des dossiers papiers, vulnérables et falsifiables, et de conserver une traçabilité des opérations permettant de déterminer facilement si la taxe pour une propriété donnée été payée, et par qui.

Le gouvernement central fournit des outils informatiques, notamment *Civitax*, pour aider les gouvernements locaux à organiser l'information générée par leur inventaire. Ces outils constituent une base fort utile à partir de laquelle les communes peuvent organiser l'information tirée de leur inventaire. Des améliorations sont toutefois à envisager notamment pour permettre un calcul automatisé de la valeur des bâtiments et de la taxe pour éradiquer les pratiques discrétionnaires et favoriser la transparence. Des approches statistiques de classification des bâtiments selon des critères de superficie, nature, niveau de confort, loyer peuvent apporter une homogénéisation des pratiques, mais aussi une justification des montants des taxes exigées qui seront des arguments utiles à apporter aux propriétaires récalcitrants.

Le principal défi lié à cette phase est l'apprentissage des nouvelles façons de faire par l'équipe de la commune, incluant les connaissances, les aptitudes et les outils. Par exemple, pour l'ensemble des fiscalistes de la Région des Palmes, il s'agissait d'un tout nouveau mode de gestion impliquant l'organisation de la distribution d'avis de liquidation (comptes de taxe) aux contribuables. Lors de la première année (2016-2017), il a fallu qu'ils développent des méthodes pour mettre en place les équipes, assurer le suivi, ajuster et répondre aux cas problèmes. Tout cela était nouveau. Toutefois, dès l'année suivante, nous avons constaté une meilleure maîtrise. Pour la population, tout était nouveau aussi. Une grande partie des citoyens n'avait jamais entendu parler de la CFPB. Le changement organisationnel est une opération qui requiert une adhésion et l'engagement des élu-e-s et du personnel. Il ne faut pas sous-estimer cette réalité.

Phase 3 : Mobilisation fiscale

La mobilisation fiscale vise à collecter les taxes et impôts municipaux, et dans le cas qui nous intéresse ici il s'agit d'effectuer la liquidation des bordereaux de la CFPB. La dernière étape consiste donc à préparer et distribuer ces bordereaux aux contribuables. Cela représente un effort considérable, car le nombre de contribuables potentiel est élevé et la distribution doit se faire porte-à-porte. En outre, en l'absence d'adressage civique des bâtiments⁵, il peut être ardu d'identifier et de faire le suivi avec les contribuables. La composante cartographique de localisation de chaque bâtiment peut apporter un avantage significatif. Enfin, l'information sur les payeurs et les montants collectés doit être tenue à jour afin de faciliter le suivi de la liquidation. À terme, le système doit permettre au fiscaliste de la commune de consulter l'information sur une base régulière.

Le tableau ci-dessous fournit un exemple des coûts liés à l'opération.

Coût total de la mobilisation fiscale pour la première année, basé sur la liquidation de 30,000 bordereaux dans les Palmes

| | Par unité | Total |
|---------------|----------------|-----------------------|
| Recensement | 413 HTG | 12,384,642 HTG |
| Impression | 21 HTG | 640,000 HTG |
| Communication | 30 HTG | 890,000 HTG |
| Distribution | 12 HTG | 370,000 HTG |
| TOTAL | 476 HTG | 14,284,642 HTG |

⁵ Consulter l'étude de cas « La numérotation civique : une adresse pour chacun à Petit-Goâve » (2019) : <https://bit.ly/2IGnqsp>.



Les résultats de la mobilisation fiscale à Port-au-Prince et dans les 4 communes de la Région des Palmes sont présentés ci-dessous. À Port-au-Prince, la diminution entre les exercices financiers de 2014-2015 et 2015-2016 est due à des changements successifs d'administration qui ne priorisaient pas la perception des taxes, ne voyant pas d'effet rapide à une telle opération. Le recensement des propriétés bâties a été finalisé en février 2017 (52 671 propriétés) et les résultats de l'opération sont apparus pour l'année 2017-2018.

Dans les Palmes, une nette progression des recettes s'est produite entre 2015 et 2017, fruit des efforts plus systématiques et organisés de toutes les communes pour collecter leurs taxes. En 2017-2018, la diminution importante des montants collectés s'explique du fait que le gouvernement a modifié la règle de calcul de la CFPB. Le PCM a estimé cette réduction à 41% en moyenne, sur la base d'un échantillon de 30 000 propriétés. Ce changement majeur a démotivé certaines communes, mais on note malgré tout une progression du nombre de contribuables payeurs à Gressier et à Léogâne.

Évolution des montants collectés (HTG)

| | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Port-au-Prince | 124,621,051 | 114,726,011 | 146,876,438 | 283,968,971 |
| Petit-Goâve | | 2,273,661 | 7,309,000 | 4,425,148 |
| Grand-Goâve | | 506,000 | 711,591 | 559,692 |
| Gressier | | 1,295,242 | 3,825,599 | 3,523,917 |
| Léogâne | | 967,726 | 3,102,000 | 2,638,494 |

Évolution du nombre de payeurs

| | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Port-au-Prince | 2,367 | 1,408 | 3,500 | 11 753 |
| Petit-Goâve | | | 783 | 637 |
| Grand-Goâve | | | 213 | 206 |
| Gressier | | | 889 | 1230 |
| Léogâne | | | 640 | 768 |

Dans cette dernière étape, le premier défi est la distribution des bordereaux aux contribuables. Comme nous l'avons déjà relevé, la distribution est confrontée au manque de repères (adresses) et du nom des personnes, à l'impossibilité de retracer certains immeubles, de même qu'au manque de collaboration ou à l'agressivité occasionnelle de certains citoyens.

Deuxième, la collecte et la gestion des taxes comporte des risques de malversations. La corruption est un défi important qui peut prendre différentes formes. Les solutions locales sont toutefois bien connues. Les élu-e-s et dirigeant-e-s doivent adhérer et promouvoir le principe d'utilité publique. Le calcul automatique (avec des outils informatiques) de la valeur des propriétés et de la taxe, et la distribution d'avis de liquidation par la commune ont aussi contribué à améliorer les choses. Les autres facteurs de succès incluent la professionnalisation des postes clés, une rémunération adéquate des fonctionnaires et des processus transparents (dont des registres de transaction écrits et vérifiés). Enfin, des mécanismes doivent être mis en place pour assurer une bonne gestion des fonds par la commune.

Le troisième défi est lié au rôle de la DGI, qui est responsable de la perception des taxes et de la réconciliation des comptes. La réconciliation de l'information entre les communes et la DGI est compliquée et les communes ne sont pas en mesure de savoir facilement quels contribuables ont payé. Elles voient seulement les entrées d'argent. La DGI a aussi un rôle important à jouer au niveau du contrôle des données et du recouvrement des montants avec les contribuables retardataires ou récalcitrants. La DGI a toutefois peu de moyens pour exercer son pouvoir de coercition. Les mairies et la DGI doivent donc travailler ensemble afin de trouver des solutions pour amener les contribuables à respecter les échéances fiscales, avec une vision progressive.

L'expérience de la coopération décentralisée de Strasbourg et Jacmel

Dans le cadre de la coopération décentralisée, la ville de Strasbourg en France est jumelée depuis 30 ans avec la commune de Jacmel. À la suite du séisme de 2010, une campagne de recensement fiscal sur la propriété bâtie a été réalisée pour plus de 40 000 bâtiments.

Le recensement a été effectué en croisant le travail réalisé d'une part par des enquêteurs sur le terrain, en remplissant des formulaires avec les occupants des bâtiments, et d'autre part par l'identification et la localisation individuelle de chaque bâtiment à partir d'une image satellitaire. Ce choix de faible coût et de rapidité s'est imposé face au schéma cadastral classique avec géomètre ou à une localisation au GPS. Un solide référentiel du bâti a ainsi été réalisé : les contours ont été digitalisés grâce à des polygones marquant les limites des maisons. Après un test sur une petite zone, la confrontation à la réalité s'est appuyée sur une équipe de terrain essentielle. Une campagne d'information a eu lieu avant que 60 habitants et 6 superviseurs formés pointent les données de terrains pour 40 critères, consolidant un référentiel exhaustif pour 40 000 bâtiments sur 6 mois.

Statut des occupants, confort, accès aux réseaux ont été enregistrés dans une base de données et rapportés sur la carte. Enfin, une analyse statistique multicritère, assurée par un géographe, a permis de classer les bâtiments, de les comparer à ceux connus pour lesquels un loyer est perçu, et de définir le montant de la taxe foncière sur le bâti.

4 CONCLUSION

Le maire ou la mairesse, et le directeur ou la directrice générale ont la responsabilité de porter la vision stratégique et opérationnelle de leur commune. La mobilisation fiscale, c'est-à-dire le ressourcement de l'administration pour livrer des services à la population, est au cœur de cette responsabilité.

Comme cette étude de cas en rend compte, les défis sont nombreux. L'expérience du PCM montre clairement qu'il est possible de faire des progrès importants en relativement peu de temps. Dans le cadre du bilan du projet, trois grandes leçons sont mises de l'avant.

Leçon 1 : La vision et la détermination des leaders locaux sont essentielles. La décentralisation et la mobilisation fiscale sont des processus en émergence en Haïti. Le potentiel fiscal des communes est mal connu. Il faut chercher à augmenter les capacités et les recettes communales de façon progressive, et engager la communauté en ce sens. La commune doit persister et apprendre de sa propre expérience pour s'améliorer avec le temps. Ces réformes requièrent des élu-e-s et des dirigeant-e-s qui ont l'intérêt de leur commune à cœur et qui sont déterminés à changer les choses, et à promouvoir une vision véritablement « publique » de l'institution.

L'expérience des communes de Port-au-Prince et de la Région des Palmes révèle l'importance du leadership pour mener à bien la mobilisation fiscale. Il y a un coût et un effort réels à consentir afin de constituer l'inventaire des propriétés et d'établir les capacités administratives requises. Ces « coûts » politiques, organisationnels et financiers deviennent un « investissement » lorsqu'ils s'inscrivent dans une vision de développement local. L'inventaire des terrains et des propriétés est précieux. Il constitue un actif considérable pour les communes. C'est un investissement pour l'avenir, non seulement pour la mobilisation fiscale mais aussi pour la gestion et l'aménagement du territoire et son développement économique. Les politiciens et les dirigeants doivent comprendre et maîtriser ces enjeux. Ils leur donnent le pouvoir de mieux connaître le territoire qu'ils

gèrent et la population de la commune, d'identifier la manière dont les propriétés bâties sont utilisées et occupées, afin de pouvoir décider au niveau local comment répondre aux besoins et aux sollicitations de la population.

Leçon 2 : Il est possible d'établir une capacité administrative renforcée pour la mobilisation fiscale au niveau de la commune. Cette capacité fait défaut aux communes haïtiennes, notamment pour les enjeux techniques de recensement du territoire, de mise en place des bases de données et de traitement de l'information. Des carences en ressources humaines, financières et matérielles sont sous-jacentes à cette réalité. En faire fi est gage d'échec certain. Il faut en tenir compte et s'y attaquer délibérément.

La mairie de Port-au-Prince a acquis une autonomie administrative qui lui permet maintenant de réaliser les actions de perception des taxes et la gestion qui en découle de façon autonome. Pour leur part, les communes de la Région des Palmes ont reçu des appuis instrumentaux afin de mettre en place des modèles et des pratiques qui pourront faire école dans le pays. Le succès et la viabilité de l'effort requiert des structures et des collaborations pour appuyer les communes dans une perspective pluriannuelle. La DATIP est un bon exemple de ce type de structures capables d'appuyer et d'offrir des services aux administrations locales. Elle est l'outil dont les maires de la Région des Palmes se sont dotés pour appuyer leur propre développement. Des formes de collaboration semblables ou nouvelles sont souhaitables et nécessaires.

Leçon 3 : Les citoyens et citoyennes sont disposés à payer leurs taxes. Pourquoi le citoyen payerait-il ses taxes ? Le succès de la mobilisation fiscale est intimement lié à la capacité de la commune d'engager la communauté qu'elle sert et de lui démontrer des avantages concrets en terme de services. Malgré l'absence d'une culture du devoir fiscal, l'expérience des partenaires du PCM démontre que cette transition est possible et même dans un court laps de temps.

Dans les mots de Karim Charef, un urbaniste à la Ville de Montréal qui a contribué au projet :

« On s’est aperçu que la population était contente que la municipalité vienne frapper à leur porte pour faire du recensement, communiquer des informations et, au final, leur envoyer un compte de taxes. Premièrement, pour la population ça veut dire qu’ils existent. Ça paraît anodin, mais cette relation avec la commune formalise leur existence sur le territoire de la municipalité. Puis, deuxièmement, en payant leurs taxes, les citoyens attendent en retour un service »

La contrepartie du devoir fiscal citoyen est un gouvernement de proximité plus transparent sur ses priorités, ses revenus et ses dépenses. La commune doit mettre de l’avant une vision de service aux citoyens et citoyennes. Une stratégie et des mécanismes de communication et de reddition de comptes doivent être mis en place, dont des rencontres publiques, des activités de communication, des comités citoyens, etc. C’est un changement majeur pour les communes qui n’en ont pas l’habitude.

Le recensement fiscal constitue aussi une étape importante dans une sécurisation partagée et officielle des biens et des propriétés de la population, en accord avec les instances administratives. Enfin, il permet de devenir un organe régulateur pour homogénéiser et équilibrer les pratiques et d’éviter des excès dans le marché immobilier et la perception des loyers.

Toutes les communes présentées dans cette étude ont fait un effort délibéré pour réaliser des petits projets visibles à leur communauté. Ces projets deviennent autant de cas concrets pour convaincre le citoyen payeur de taxe. À terme, les efforts de mobilisation fiscale seront moins alors ardues lorsque les citoyens et citoyennes seront conscientisés.

Lorsqu’un nombre significatif de citoyens paiera ses taxes, que la commune intégrera la reddition de comptes à sa pratique, et que les services auront été améliorés, on pourra songer à administrer des mesures pour contraindre les contribuables récalcitrants.

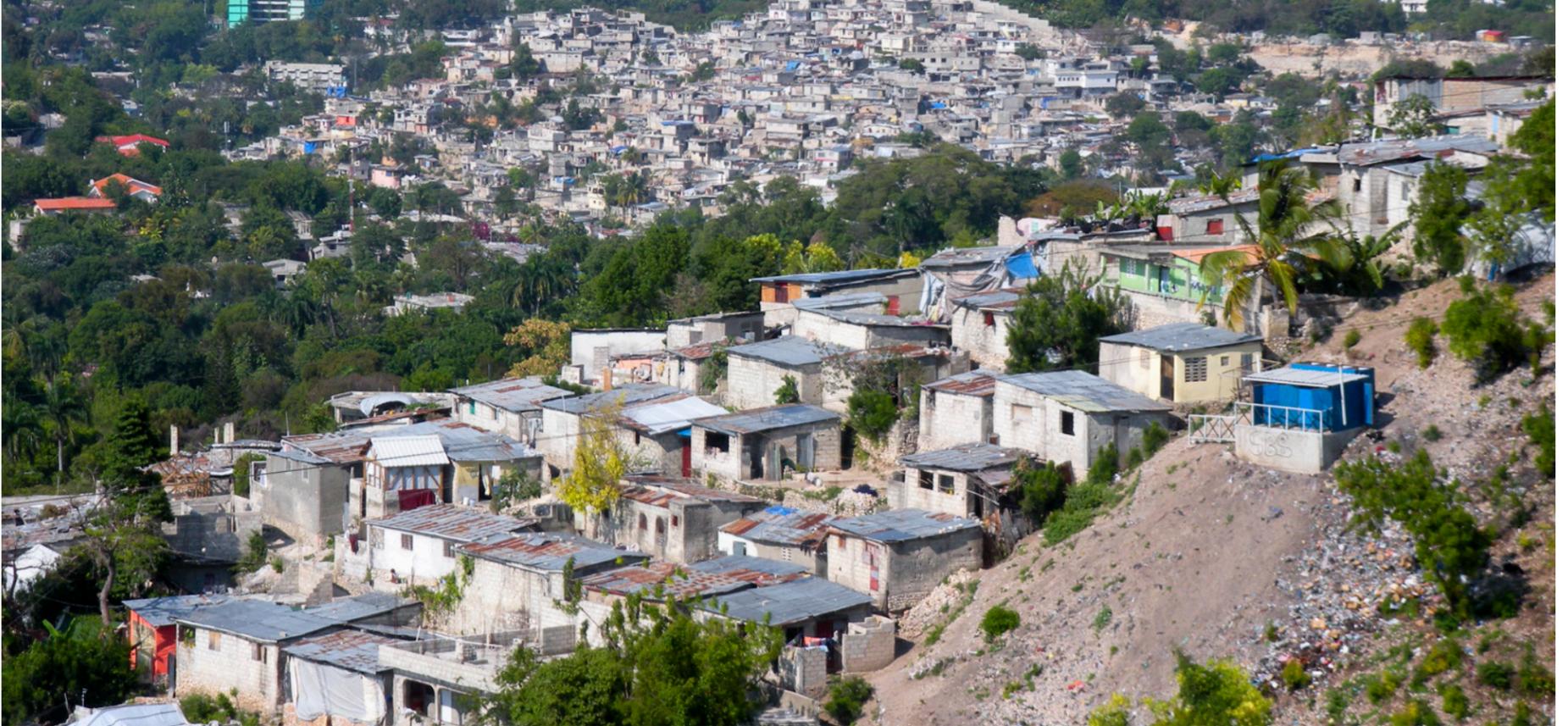
Liste de petits projets réalisés par commune

| Lieu | Description du projet | Budget en dollars US | Date de finalisation |
|----------------|--|----------------------|------------------------|
| Port-au-Prince | Restauration de la place Carl-Brouard | 60,000\$ | Septembre 2018 |
| | Identification des principales rues de Port-au-Prince (538 panneaux) | 200,000\$ | Mars 2017 |
| | Aménagement de la place Fort Mercredi, incluant un terrain multisports | 350,000\$ | Mai 2019 (date prévue) |
| Gressier | Adressage des rues | 39,313\$ | Juin 2018 |
| | Construction du Parc Xaragua | 172,587\$ | Janvier 2019 |
| Léogâne | Adressage des rues | 62,318\$ | Juin 2018 |
| | Électrification de Dessources | 104,109\$ | Aout 2018 |
| Grand-Goâve | Adressage des rues | 14,359\$ | Avril 2018 |
| | Réhabilitation des clôtures du cimetière | 123,995\$ | Juin 2018 |
| | Réhabilitation d’un tronçon de route | 52,634\$ | Mars 2019 |
| Petit-Goâve | Adressage des rues | 35,564\$ | Avril 2018 |
| | Numérotation civique de 10,000 maisons | 20,000\$ | Novembre 2018 |

Le Programme de coopération municipale Haïti-Canada-Phase 2 (PCM2)

La Fédération canadienne des municipalités (FCM), l’Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Ville de Montréal, grâce à un financement d’Affaires mondiales Canada (AMC), mettent en œuvre le Programme de coopération municipale Haïti-Canada – Phase 2 (PCM) en Haïti. D’une durée de 6 ans (2014-2020), le PCM bénéficie d’un budget total de 21,4M\$. Le PCM s’appuie sur les résultats de la première phase afin de compléter le renforcement institutionnel de 5 collectivités territoriales (Port-au-Prince, et communes de Gressier, Léogâne, Grand-Goâve et Petit-Goâve), de trois fédérations nationales d’élus locaux (FENAMH, FENACAH, FENASEC) et du Ministère de l’Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT).

Le but du PCM est d’amener les partenaires à développer une administration plus transparente, efficace et pérenne, et à devenir des modèles en matière de gestion municipale efficace et de livraison de services locaux dans le pays. Une emphase est mise sur la collecte de revenus autonomes pour les communes et fédérations, l’engagement des citoyens, la livraison plus efficace de services municipaux, et la mise en œuvre de projets qui supportent l’amélioration des conditions de vie des citoyennes et citoyens.



Liste des personnes et ressources consultées

Mairie de Port-au-Prince : Edouard Wadner, Directeur adjoint;
Anne-René Louis, Directrice générale

Commune de Gressier : Dieulie Augustin, Mairesse; Baptiste Dupuy, Agent de communication; Wilner Jeanty, Fiscaliste; 2 membres du comité citoyen

Commune de Petit-Goâve : Jean Samson Limongy, Maire; Abdallah Moncy, Directeur général; Pierre Rony, Agent de communication; Reginald Chéry, Fiscaliste; 2 membres du comité citoyen

Commune de Grand-Goâve : Maxau Pinchinat, Maire; Walas Patrick Edmond, Directeur général; Mackenro Jean, Agent de communication; Many Smith, Fiscaliste; 2 membres du comité citoyen

Commune de Léogane : Alexandre Michel, Directeur général; Wilbert Baptiste, Agent de communication; Frantz St-Juste, Fiscaliste; 2 membres du comité citoyen

DATIP : Francis Alphonse, Directeur général; Gregory Merveille, Responsable de la fiscalité; Maréus Emmanuel, Responsable des communications; Elvis Gérard Cineus, Directeur technique

Experts Haïtiens

Jacky Beaubrun, Gestionnaire de Projet, PCM

Grégory Merveille, Chargé de projet en finances locales à la CMRP/DATIP

Venance Valcin, Responsable du projet de mobilisation fiscale en appui à la mairie de Port-au-Prince

Experts Canadiens

Luc Desbiens, consultant, anciennement Directeur-adjoint de l'Urbanisme, Ville de Saguenay

Daniel Poitras, consultant, anciennement Directeur de l'Urbanisme et du Génie, Ville de Saguenay

Richard Lafrance, Responsable du volet appui à Port-au-Prince du PCM, Ville de Montréal

Karim Charef, Conseiller en aménagement, Service de la mise en valeur du territoire, Ville de Montréal

Autres agences

Michel Rosio, Directeur de l'Innovation et du Développement, Ville de Strasbourg (Coopération Jacmel)

Documents consultés :

André Lafontant Joseph. 2013. **La mobilisation fiscale communale : La voie du développement des communes.** Groupe de recherche et d'interventions en développement et en éducation. 311 pages.

Lucie Goulet. 2014. « Prélèvement de contributions foncières sur les propriétés bâties : Stratégies de trois communes en action ». Centre haïtien du leadership et de l'excellence (CLE).

Marclin Pierre, Maire principal de Marchand-Dessalines, et Luc Berthoud, Maire de La Motte Servolex et Conseiller départemental de Savoie. 2017. « Coopération Dessalines-Savoie : Retours d'expériences sur 10 ans d'appui à la fiscalité locale ». Présentation réalisée dans le cadre des **Assises de la Coopération décentralisée**, Atelier 8 « Finance, Fiscalité locale et Autonomie des territoires ».

