

« Je n'ai pas besoin de ticket »

Négociation des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises

Giorgio Blundo
Anthropologue

Le projet décentralisateur est profondément inscrit dans l'histoire politique du Sénégal. Même sans remonter à la période des Quatre Communes, dont l'expérience a sans aucun doute marqué la manière de faire la politique locale sur l'ensemble du territoire, on peut considérer que la « politique au village » – nous entendons par là l'émergence et la consolidation d'un espace local de gestion publique (BLUNDO, 1998 : 21) – fait partie de l'horizon quotidien des Sénégalais depuis au moins trois décennies. Certes, dans ce laps de temps, la nature et les logiques mêmes de la décentralisation se sont transformées. Les raisons qui poussèrent le pouvoir senghorien à créer des collectivités locales dotées d'une relative autonomie administrative et financière en 1972 ne sont pas celles qui encouragèrent Diouf à parachever la réforme en 1996 en instituant la régionalisation, encore moins celles qui nourrissent aujourd'hui la volonté de Wade de promouvoir les communautés rurales (projet qui remonte au « socialisme ruraliste » de Mamadou Dia) au rang de communes rurales. Au fil du temps, la décentralisation a été un moyen de favoriser la pénétration des institutions étatiques en milieu rural, l'instrument d'application d'une réforme foncière, une réponse à des crises politiques et sociales ; elle a aussi permis de décongestionner les luttes politiques intestines au sein de l'État central, s'est voulue une réponse au problème du séparatisme casamançais, ou encore a été une mesure d'accompagnement des politiques de désengagement de

l'État. Il n'en reste pas moins que les institutions nées de ce long processus se sont progressivement enracinées dans l'imaginaire et dans le vécu politique des populations, et l'on peut apprécier un phénomène de progressive autonomisation des arènes politiques locales issues de la décentralisation. Mais ce processus ne s'est pas accompagné, *de facto*, d'une plus grande autonomie des collectivités locales sur le plan financier, et ce malgré les réformes qui ont intéressé la fiscalité locale depuis l'indépendance.

Pourtant, en tant que manifestation des pouvoirs d'extraction et de redistribution de la puissance publique, la fiscalité est « au cœur de la légitimité et de la crédibilité publiques » (SINDZINGRE, 2001 : 69). Si l'État – par le biais ou non de ses démembrements – prélève une partie des ressources et des richesses produites localement, l'on attend de lui une capacité à redistribuer ces ressources et ces richesses sous la forme de services publics. Transposée au niveau des collectivités locales, cette logique voudrait qu'elles utilisent les recettes fiscales pour entretenir leur masse salariale, pour nettoyer les rues et les marchés, pour formuler et mettre en œuvre des politiques d'investissement dans le social et l'économique, etc.

La fiscalité locale apparaît donc comme un élément central de tout dispositif de décentralisation. D'une part, elle fournit des ressources financières aux collectivités locales, et représente donc un gage de viabilité et d'autonomie de ces dernières vis-à-vis du pouvoir central. D'autre part, elle est censée créer et réaffirmer les liens entre citoyens et autorités publiques : on peut supposer que le paiement des taxes et des impôts traduit l'adhésion et la confiance des citoyens à l'égard des élus locaux, mais en même temps il impose à ces derniers un devoir de responsabilité, en octroyant un droit de contrôle et de sanction – par la voie des urnes – aux contribuables. C'est tout au moins le postulat des politiques actuelles d'appui aux processus de décentralisation : la proximité accrue entre représentants politiques et citoyens serait le gage d'une meilleure mobilisation des ressources locales. Du reste, dans les discours des décideurs sénégalais, le paiement des impôts a toujours été considéré comme le « véritable baromètre de l'adhésion des populations à la réforme » (RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL 1993 : 23).

Encore faudrait-il que le lien entre taxation et représentation des intérêts des citoyens soit clairement perçu, aussi bien par les contri-

buables que par les élus locaux et les différents agents chargés de la collecte de taxes et impôts. En Afrique, on a souvent assisté à des formes de représentation politique déconnectées de la mise en place d'un système de prélèvement fiscal, comme l'a montré Guyer dans une étude sur le Nigeria (GUYER, 1992). À la fiscalité coloniale¹, manifestation des pouvoirs d'extraction de la métropole visant essentiellement à susciter l'allégeance des sujets et à accélérer le processus de monétarisation de l'économie locale, succèdent, au moment de l'indépendance, des régimes qui alternent une faible pression fiscale (lorsqu'ils peuvent bénéficier de rentes constituées sur l'exportation de matières premières) et de timides tentatives de renforcer les prélèvements fiscaux, rendues aussitôt vaines par l'exigence contradictoire de satisfaire de vastes clientèles politiques.

J'aborderai ici un point précis des processus de décentralisation fiscale, celui concernant les « taxes pour services rendus », en particulier les droits de marché et de stationnement², à partir d'enquêtes menées dans la ville de Kaolack en 2000 et 2001³. L'entrée par les équipements marchands des collectivités locales m'est apparue féconde à plusieurs titres : en premier lieu, il s'agit d'infrastructures domaniales génératrices de revenus pour les municipalités et les communautés rurales sénégalaises et qui sont

¹Au Sénégal, l'impôt *per capita* est appliqué aux indigènes depuis 1891. Le quart des recettes générées retournait à Saint-Louis, pour financer des projets concernant l'ensemble des protectorats. Le reste était utilisé dans les différents cercles, pour financer salaires, écoles et travaux publics (KLEIN, 1968 : 160-161).

²Dans cette catégorie figurent aussi la taxe d'assainissement, les timbres municipaux et la taxe d'abattage, qui ne seront pas étudiés ici.

³Ce terrain se situe dans le prolongement idéal de mes travaux précédents sur la décentralisation en milieu rural. Axé sur l'étude des formes de corruption dans les interactions entre les administrations d'interface et leurs usagers, ce nouveau chantier considérait l'entrée par les pratiques politico-administratives illicites comme une manière pour observer le fonctionnement quotidien de l'État local : les cultures bureaucratiques locales et leurs normes pratiques, les itinéraires bureaucratiques par lesquels les citoyens accèdent aux services administratifs, les registres discursifs par lesquels les acteurs stigmatisent ou justifient les distorsions par rapport aux normes officielles de probité publique. Cf. BLUNDO et OLIVIER DE SARDAN, 2001 pour les premiers résultats de la recherche sur la corruption en Afrique de l'Ouest.

fortement prisées par la population⁴ ; en outre, ils représentent un lieu d'observation idéal de la rencontre quotidienne entre les agents des collectivités locales et les administrés ; enfin, l'organisation particulière de la collecte des taxes dans ce domaine représente un cas particulièrement éclairant des formes de privatisation informelle de certains secteurs de l'administration locale.

Une précision méthodologique s'impose ici : travaillant sur la dimension cachée des négociations entre usagers et collecteurs des taxes, il m'a été pratiquement impossible d'observer directement des transactions illicites, car elles étaient, il va de soi, dissimulées aux yeux des observateurs extérieurs à l'échange. Les données ici présentées proviennent essentiellement d'entretiens – informels ou semi-directifs – avec plusieurs catégories d'acteurs : des marchands (ambulants, détenteurs d'une boutique, tabliers, vendeurs à l'étalage) et des transporteurs, des collecteurs officiels ou informels, des employés dans les services des recettes et perceptions municipales, des fonctionnaires des collectivités locales, des agents de police municipale, des inspecteurs du ministère des Finances et des agents du Trésor public.

En m'intéressant au processus de collecte des droits de marché en milieu urbain, fait de négociations et arrangements divers entre contribuables, élus locaux, policiers municipaux et agents de perception, je rendrai compte, d'un côté, du fonctionnement réel des collectivités locales et des facteurs contradictoires qui leur imposent de lâcher du lest dans la recherche de ressources fiscales pourtant indispensables à leur viabilité économique. D'un autre côté, il s'agira d'élucider les représentations de la chose publique qu'ont les différents acteurs impliqués. En mettant en lumière les normes pratiques qui sous-tendent le système fiscal local, je montrerai que les difficultés réelles de mobilisation des ressources rencontrées par les municipalités sénégalaises⁵ ne sont pas seulement imputables à une

⁴Une vaste enquête sur la fiscalité locale, promue par le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan en 1998, montre que dans la liste des services municipaux considérés comme prioritaires par les contribuables, la réalisation et l'entretien des marchés viennent avant même la construction de postes de santé (CABINET INGESAHEL, 1998 : 72).

⁵Les mêmes problèmes se posent, sans doute de façon encore plus aiguë, pour le recouvrement de l'impôt *per capita* en milieu rural (BLUNDO, 1997 et 2001 b).

faible légitimité des gouvernements locaux, mais sont à attribuer à une gouvernance dans laquelle s'entremêlent clientélisme politique, privatisation informelle des pouvoirs d'extraction fiscale et des pratiques diffuses de petite corruption banalisée.

Des ressources fiscales modestes et mal maîtrisées

Force est de constater que comparées au budget de l'État sénégalais (équivalent en 1996 à 394 milliards et 300 millions de F CFA), les sommes maniées par l'ensemble de ses 378 collectivités locales⁶ (10 régions, 48 communes et 320 communautés rurales) représentent peu de chose (à peine 6,5 %). En outre, la ville de Dakar et ses différentes communes raflent à elles seules 82 % des budgets communaux du pays. Les communautés rurales, quant à elles, vivent avec des budgets équivalant à 0,41 % du budget étatique. Au vu des faibles montants en jeu (4 milliards et 698 millions pour les communes de l'intérieur et 1 milliard et 623 millions F CFA pour les communautés rurales en 1996)⁷, la généralisation et la banalisation de la « petite corruption » fiscale méritent une attention particulière : quand les détournements et l'évasion fiscale portent sur des budgets déjà structurellement pauvres, toute politique d'investissement, si modeste soit elle, risque alors d'être définitivement compromise.

Sur le terrain, on peut repérer deux groupes d'acteurs aux intérêts relativement divergents. D'une part, *les contribuables*, dont la capacité contributive est en général très faible. Leur rapport à la taxation et à l'imposition est conflictuel : les recettes fiscales rentrent avec difficulté, et donnent lieu parfois à des taux de recouvrement dérisoires. Parmi les causes principales de ce phénomène, outre la

⁶Cf. le Code des Collectivités locales (loi n° 96-06 du 22 mars 1996).

⁷L'ensemble de ces données est fourni par l'étude du CABINET CABEX (1998 : 10-11).

paupérisation croissante de larges couches sociales, on peut citer l'insatisfaction des usagers par rapport aux services rendus par les collectivités locales, une méfiance diffuse quant à la gestion des recettes publiques, mais également la lutte locale entre factions politiques et l'existence de régimes de privilège, qui incitent le petit contribuable à suivre l'exemple des citoyens mieux nantis.

D'autre part, des *services fiscaux* en proie à de nombreuses difficultés, d'abord en termes d'évaluation correcte de l'assiette fiscale, ensuite en termes de recouvrement. Pour mieux maîtriser leurs recettes, les grandes communes se sont dotées, après la réforme de 1996 leur transférant de nombreuses compétences de l'État, d'un bureau des recettes et des affaires domaniales, logé au niveau du service financier et comptable. Ce service détermine l'assiette des taxes municipales qu'il soumet au conseil municipal, en proposant la révision des taxes existantes ou la création de nouvelles. Il suit et contrôle aussi l'état des recouvrements, à travers l'examen des situations financières communiquées mensuellement par le receveur municipal. Il identifie les postes de recettes qui sont déficitaires et propose des solutions pour améliorer leur rentrée. Enfin, il assure la liaison entre la perception municipale et la mairie.

La mise en place de ce service à Kaolack en 1999 a dévoilé des inexactitudes dans le recensement des occupations du domaine public, des locations des places et des cantines aux marchés, ou des redevances mensuelles des taxis urbains. Des difficultés de prévision ont été relevées également par rapport aux différents impôts directs locaux (contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, minimum fiscal, patentes, licences, taxes sur les véhicules, taxes sur la plus-value immobilière, taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères). Ce sont les services de l'État, en occurrence le cadastre, le domaine et la division régionale des impôts au niveau de Kaolack, qui évaluent ces impôts et qui procèdent à l'enrôlement. L'évaluation se fait sur la base des recouvrements des trois dernières années et à partir des conseils de l'inspecteur régional des impôts. Toutefois, si nous prenons le seul exemple de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères à Kaolack, la prévision budgétaire pour l'année 2000 était de presque 105 millions de F CFA, mais la réalisation a atteint à peine 12 millions. À ces problèmes font écho des effectifs insuffisants pour assurer la perception, ce qui encourage le développement de collecteurs « bénévoles ».

Un tel contexte est propice à la recherche d'arrangements mutuels entre personnel percepteur et contribuables, dont nous présenterons les principaux mécanismes à l'œuvre à travers le cas du recouvrement des droits de marchés et de stationnement.

■ La négociation des droits de marché et de stationnement

L'organisation du recouvrement : titulaires et « bénévoles »

Au niveau des municipalités sénégalaises, la collecte des taxes journalières de marché et des droits de stationnement des camions et des véhicules de transport en commun est assurée par des collecteurs, agents municipaux sous le contrôle du surveillant des halles et marchés, logé au service des recettes et perceptions municipales. Chaque collecteur se voit attribuer un secteur fiscal particulier (marché ou secteur de marché, barrage à l'entrée de la ville, gare routière, etc.), sur la base d'un système qui prévoit une rotation trimestrielle des zones d'intervention. D'une part, cette rotation sert, selon les responsables, à éviter que des relations durables se tissent entre les commerçants et les collecteurs.

En effet, d'après un commerçant d'oignons au marché Zinc de Kaolack, « on se connaît avec les collecteurs. Parfois, quand il y a des difficultés, ils nous aident. Mais récemment ils ont changé toute l'équipe qui était là, parce qu'on avait déjà familiarisé (...). Cette équipe maintenant n'est pas aussi compréhensive que ceux qui étaient là avant. »

D'autre part, tous les secteurs ne sont pas équivalents en termes de rentabilité : collecter les taxes au sein d'un marché important permet de gagner des primes substantielles, et, nous le verrons, de retirer aussi des dessous-de-table conséquents. La circulation périodique des collecteurs entre les différents secteurs fiscaux assure de ce fait

à chaque agent un accès équitable aux ressources existantes – licites et illicites –, tout en évitant les motifs de conflit.

Chaque collecteur titulaire (appelé localement *juuti*, une déformation wolof du terme anglais *duty*) s'entoure de deux ou trois aides, qui à leur tour peuvent embaucher des sous-aides. Ces agents supplétifs sont recrutés ponctuellement, lorsque le secteur à imposer est particulièrement grand et nécessite un appoint en personnel. Cette pyramide de délégations, pour le cas de la commune de Kaolack, fait grimper l'effectif des *juuti* de 18 (embauchés régulièrement) à environ une centaine. Ce phénomène est généralisable à l'ensemble des communes sénégalaises : dans la ville de Pikine, un audit commandité par l'Agence de développement municipal (ADM) a constaté que le recouvrement des droits de marchés était assuré par 95 collecteurs bénévoles et 31 collecteurs officiels, ces derniers se limitant à recueillir les montants recouverts quotidiennement par leurs aides (ADM, 2000 : 21. La prolifération des « *juuti kuy amul décision* » (« collecteur qui n'a pas de décision administrative »), connue depuis longtemps par les autorités et acceptée par les fonctionnaires du Trésor et par les policiers municipaux comme un « mal nécessaire », représente d'une part un exemple éclairant d'un phénomène récurrent dans l'administration locale sénégalaise : le recours à des agents supplétifs informels, « bénévoles » ou contractuels, qui épaulent mais le plus souvent remplacent les agents publics titulaires dans leurs tâches administratives quotidiennes (BLUNDO, 2001 a). Leur légitimation passe par une délégation de pouvoirs (qui ne repose évidemment sur aucun texte réglementaire) dont le résultat est un glissement des hiérarchies vers le haut et la survalorisation des rôles subalternes⁸. D'autre part, ce phénomène pose des questions quant aux moyens de rétribution de cette cohorte de « fonctionnaires aux pieds nus ».

L'emploi d'aides – généralement recrutés dans l'entourage du collecteur, et qui à une certaine époque se passaient le travail de père en fils –, est présenté par les collecteurs titularisés comme un soutien indispensable, motivé par l'importance des activités commerciales dans une ville comme Kaolack.

⁸Y. JAFFRÉ (1999) a mis en lumière des tendances semblables dans l'organisation des structures de santé publique au Mali.

« On ne pouvait pas ne pas avoir des aides. Par exemple, si on est au Pont Noiro, bon, là vous travaillez 24 heures sur 24, c'est-à-dire monter à 9 heures et descendre à 9 heures du matin le lendemain. Donc vous êtes obligés d'avoir des aides. Ah tu sais, et puis, au Pont Noiro vers les coups de 5 heures, 4 heures du matin, 6 heures, 7 heures, les véhicules viennent comme ça à gogo. Oui, il y a les voitures qui viennent, les charrettes, etc. Donc vous êtes obligé d'avoir des aides, sinon les voitures ou les charrettes vont passer comme ça sans payer. Quand on est seul, on ne peut pas les faire arrêter. Vous êtes là-dedans, vous donnez les tickets, vous voulez encaisser, les voitures passent. Alors si vous avez maintenant des aides, ils vont s'occuper soit celui-là les charrettes, soit celui-là les voitures, et le titulaire donne les tickets et encaisse là-dedans. » (A.D., ex-collecteur de la mairie de Kaolack, 2/10/2000).

Le recours aux bénévoles, dont les noms ne sont pas, tout au moins officiellement, connus par le receveur ou par la police municipale, dispense le *juuti* titulaire de descendre quotidiennement sur le terrain. Généralement, le collecteur reçoit tôt le matin les carnets de tickets du surveillant des halles et marchés, qui enregistre le numéro de série de départ de chaque carnet. Il le remet ensuite à ses aides, qui se répartissent les différents secteurs de collecte. Les aides distribuent immédiatement les tickets aux commerçants et aux tabliers, pour revenir encaisser les redevances fiscales vers la fin de la matinée.

Ce qui apparaît à première vue comme un détail – l'acquittement de la redevance fiscale différé de quelques heures – cache des raisons complexes et mettant en jeu des rationalités différentes. Le double passage du collecteur informel chez le commerçant est au premier abord dicté par des raisons économiques : pour les collecteurs, il s'agit d'attendre que les petits commerçants soient solvables, ce qui risque de ne pas être le cas en tout début de matinée, quand la vente ne bat pas encore son plein. La deuxième raison concerne plutôt les représentations populaires à l'égard du collecteur, personnage maudit : pour les vendeurs, le fait de toucher le ticket d'un *juuti* et de sortir de l'argent de bon matin, avant de commencer à vendre, compromet définitivement les affaires de la journée.

« Ils disent : moi je ne touche pas le ticket, matinalement je ne touche pas ça. (...) Matinalement ils ne veulent pas toucher le ticket, ils disent que ce n'est pas bon. (...) C'est le pays sénégalais, alors ils disent que "su ma ko laale baaxul dal, jiguma suba tel bi" (si je le touche de bon matin, ce n'est pas de bon augure) » (A.D., ex-collecteur de la mairie de Kaolack, 2/10/2000).

Juuti defay ùmmate, le *duty* porte malheur. Il faut donc éviter à tout prix de rentrer en contact avec lui. Cette pratique n'est pas sans engendrer des problèmes : parfois, lorsque le collecteur retourne pour encaisser, des commerçants disent avoir déjà payé ou ne pas avoir reçu de ticket. Des interventions de la police municipale sont alors requises pour obliger le récalcitrant à s'acquitter des taxes journalières.

Enfin, cette pratique répond à des exigences de maximisation du travail du collecteur informel : en effet, chaque secteur du marché est testé périodiquement par les services municipaux afin d'évaluer sa rentabilité. Des descentes des collecteurs accompagnés du surveillant des halles et marchés et d'un agent de police municipal permettent de connaître la « valeur » du secteur dans des conditions normales, c'est-à-dire lorsque tout le monde s'acquitte de ses taxes journalières. Dans ces conditions, le collecteur qui apporterait à la perception des sommes manifestement inférieures au barème fixé pourrait être sanctionné. La distribution préalable des tickets permet donc à l'aide du *juuti* de se faire une idée des recettes fiscales réelles de la journée, et d'organiser ensuite sa stratégie de détournement d'une partie de ces recettes.

Le « salaire » du personnel supplétif

En effet, l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle, à part sans doute des aides ponctuelles de la part du titulaire (« j'ai toujours aidé mes aides à baptiser leurs enfants », nous disait un des collecteurs en poste à Kaolack) ou quelques ristournes sur les primes de rendement attribuées trimestriellement à son patron, équivalentes à 2,5 % des recettes réalisées. Ces dernières peuvent être substantielles : à titre d'exemple, la collecte au niveau du Pont Noiroit de

Kaolack avait généré, en 1995, 33 333 807 F CFA, ce qui représente une prime annuelle de 833 345 F CFA, laquelle, distribuée sur l'année, peut doubler le salaire moyen d'un collecteur titulaire (entre 65 000 et 75 000 F CFA). Mais les besoins financiers du collecteur bénévole sont quotidiens, et « personne ne travaille gratuitement », nous dit un policier. Il doit donc procéder à des « arrangements » avec les commerçants. Certains paieront le taux officiel, et recevront un ticket, d'autres en revanche glisseront la moitié des taxes dues dans la poche du *juuti*, en lui disant : « je n'ai pas besoin de ticket » (*soxlauma tike*)⁹.

Une panoplie de stratégies est alors possible pour contourner les – rares – contrôles. Les tickets sont rachetés à l'utilisateur pour être à nouveau placés dans la journée auprès de plusieurs commerçants. Ceci est possible en jouant sur la durée différentielle d'occupation des lieux par les vendeurs : les vendeurs à l'étalage quittent assez tôt le marché, vers 11 heures, et il est facile de trouver avec eux un accord. Le ticket leur est racheté par les collecteurs à 50 F CFA. En revanche, le ticket de droit de stationnement d'un camion, équivalent à 1 200 F CFA, est repris au chauffeur pour la somme de 500 F CFA.

On peut également modifier au stylo la date des tickets pour les utiliser le lendemain, tout comme des tickets déjà placés dans un marché peuvent être récupérés par les aides-collecteurs et placés à nouveau auprès d'autres usagers dans une zone différente de la ville : à Kaolack, des tickets provenant de souches destinées au Pont Noiroit ont été retrouvés par la police municipale au marché Zinc. On nous a enfin parlé de cas d'utilisation des souches en lieu et place des tickets – profitant de l'illettrisme des commerçants –,

⁹Les mêmes pratiques ont été constatées par l'ADM dans d'autres villes du Sénégal, comme à Tambacounda : « (...) les contrôles au niveau du marché central et du marché du Plateau nous ont permis de constater la non-taxation "officielle" d'une bonne partie des occupants (vendeurs flottants ou propriétaires de cantines et d'étalages) : la technique de fraude consistant à obtenir de l'occupant la moitié du tarif officiel sans remise d'un ticket (la présence d'un collecteur bénévole non connu des services du Receveur atteste de la réalité de cette fraude). Enfin, cette fraude sur les recettes est confirmée par la faiblesse du montant de certains reversements (certains ne s'élèvent qu'à un montant de 8 000 F CFA pour deux jours de collecte sur un marché particulièrement fréquenté) » (ADM, s.d. : 34).

ainsi que de la falsification des carnets et de la tenue d'une double comptabilité.

Ces pratiques expliquent, du reste, pourquoi les commerçants qui occupent des cantines et des « souks » refusent de payer un abonnement mensuel, selon la règle, lui préférant le paiement journalier des taxes de marchés. Ils évitent ainsi de payer la totalité de la somme due, vu qu'ils peuvent s'adonner à des négociations avec les aides-collecteurs. Ces derniers, d'ailleurs, appliquent une logique de rotation : le commerçant qui s'est acquitté régulièrement de la taxe le lundi, donnera la moitié (sans recevoir de ticket) le mardi, et ainsi de suite. Si la négociation avec les commerçants titulaires d'une place au marché est donc courante, elle est moins fréquente lorsque les collecteurs ont affaire aux commerçants ambulants. Circulant dans la ville et faisant plusieurs marchés pendant la journée, ces derniers risquent de rencontrer plusieurs collecteurs dans leurs périples quotidiens, et doivent de ce fait pouvoir exhiber un ticket valable, sous peine de rendre infructueuse leur précédente transaction informelle.

Concernant les droits de stationnement, on pratique régulièrement la minoration des quantités de marchandise déclarée, ce qui est à l'origine de pertes économiques très importantes pour la municipalité. C'est une filière bien organisée : le chauffeur qui a fait une fausse déclaration au barrage routier sera accueilli par un complice du collecteur lorsqu'il arrivera sur le lieu du déchargement. L'on pourra ainsi déjouer les contrôles.

Des fraudes existent aussi au niveau de la perception des taxes publicitaires. Cette fois-ci, les acteurs se déplacent à la Recette et Perception municipale. Les publicités en lieu de vente (PLV), c'est-à-dire les affiches sur papier ou les prospectus publicitaires, occasionnent une taxe de 500 F CFA par unité. Mais l'agent de la perception est prêt à minorer le nombre d'affiches présentées. L'astuce est d'autant plus difficilement décelable que les taxes sur les PLV ne sont pas prises en compte dans le budget prévisionnel de la mairie, qui concerne principalement les taxes sur les enseignes. Ainsi, on peut faire payer à la société une taxe de publicité radio (1 500 F CFA par jour) à la place des taxes sur les prospectus. En échange, l'agent municipal se voit gratifié par l'offre de cadeaux et de gadgets publicitaires.

La filière de redistribution des gains illicites

Le détournement des recettes fiscales municipales repose sur un système de complicités à forte connotation redistributive. Contraints à la fraude pour survivre, les aides-collecteurs, les seuls à être sur le terrain¹⁰, doivent rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs, sous peine de perdre leur fragile position rentière.

« Le collecteur ne versera jamais entièrement ce qu'il a collecté. Il sortira quelque chose pour ses aides et quelque chose pour sa poche. » (Agent du bureau des recettes, Kaolack)

Il a été possible d'estimer que la recette illicite quotidienne de l'aide-collecteur se situe dans une fourchette qui va de 1 500 à 2 500 F CFA. Selon les policiers municipaux, les collecteurs titulaires attendent de leurs aides une somme d'au moins 5 000 F CFA par jour, qui s'ajoute au salaire et aux primes qu'ils reçoivent. Une partie des « excédents », c'est-à-dire des montants supérieurs au nombre de tickets remis aux usagers, est directement empochée par les aides, et le restant est remis au collecteur. Ce dernier a le choix entre garder ces montants à son tour, ou les verser dans une « caisse noire », pour combler d'éventuels futurs « trous » dans la collecte au moment du « recollement »¹¹ avec le surveillant des halles et marchés¹².

Car le surveillant des halles et marchés attend aussi « sa part ». Bien qu'il ait droit à une prime trimestrielle, fixée forfaitairement à 19 500 F CFA, il estime que les collecteurs peuvent gagner des primes bien plus importantes. La tentation est alors forte d'utiliser ses prérogatives en matière de décision pour en retirer des bénéfices

¹⁰C'est d'ailleurs l'argument invoqué par les collecteurs titulaires pour nier leur responsabilité dans les pertes de recettes fiscales : « nous ne pouvons pas les contrôler, quand ils circulent en ville pour taxer les ambulants ou lorsqu'ils contrôlent les sorties de la ville pendant la nuit ».

¹¹Par recollement, on entend la comparaison entre les montants versés par le collecteur à la perception des impôts domaniaux et la valeur des tickets distribués.

¹²Selon B. W., agent de police municipale, 6 octobre 2000, Kaolack.

sur le plan financier. En effet, rappelons que c'est lui qui détermine la répartition des collecteurs dans les différents marchés, gares routières et sorties de la ville. Certains endroits sont plus « juteux » que d'autres : à Kaolack, les sites les plus convoités sont le poste de contrôle du Pont Noiro, sur la route vers la Gambie, la gare routière sur la route de Dakar, le marché Zinc et le marché de Médina. Il faut donc entretenir de bonnes relations avec le surveillant, lui payer ses « frais d'essence » ou « de la cigarette ». En cas contraire, il pourrait tarder à placer le collecteur qui « n'est pas reconnaissant » dans un lieu à forte fréquentation, ou il pourrait lui créer des problèmes en refusant de percevoir l'argent directement des aides-collecteurs, faisant mine de ne pas les connaître.

Une mission de la Banque mondiale à Kaolack en 1988-1989 avait estimé que l'utilisation de collecteurs bénévoles causait une perte fiscale annuelle de 30 millions. D'après le commissaire de la police municipale de Kaolack, les pertes fiscales quotidiennes sur les seuls droits de marchés et de stationnement s'élèveraient en moyenne à 400 000 F CFA.

Entre des contrôles inefficaces et une impunité généralisée

Jusqu'à la moitié des années 1990, le travail des collecteurs était supervisé sur le terrain par un contrôleur, logé à la perception municipale de Kaolack. Mais ce poste n'a plus été repourvu et la tâche de surveillant des halles et marchés se limite de nos jours essentiellement à la distribution des carnets de tickets aux collecteurs. La police municipale – corps créé en 1993 et constitué en grande partie par les éléments radiés de la police à l'occasion des grèves que cette dernière avait organisées en 1987 – a été investie, entre autres, de la police des marchés et de l'appui aux municipalités dans le recouvrement difficile des recettes fiscales :

« Les collecteurs à une certaine période, avant l'avènement de la police municipale, ils étaient les pachas de la ville parce que le contrôle, il n'y avait pratiquement pas de contrôle, les gens faisaient ce qu'ils voulaient (...) C'étaient les mieux lotis » (B. W., policier municipal, Kaolack).

Toutefois, les rares opérations « coup de poing » organisées par la police municipale (durant lesquelles elle inspecte non seulement les marchés, mais aussi les taxes sur les taxis, les vélos-taxis, les restaurants, les kiosques et toutes les installations sur la voie publique), ne sont pas très efficaces. En effet, la police ne peut plus déterminer, à l'occasion des contrôles, si les tickets exhibés par les commerçants correspondent bien au secteur pour lequel ils avaient été destinés, ou s'il s'agit de tickets « recyclés », puisque la vérification des numéros de série des souches, essentielle pour déceler des irrégularités, est redevenue l'affaire de la perception municipale, suite à des plaintes répétées des collecteurs qui ont accusé les policiers de vouloir se substituer à eux dans le travail de perception des taxes de marché :

« On n'avait plus de contrôles parce qu'il y a eu un problème avec l'ancien receveur (...). Vous savez, l'ancien receveur, d'ailleurs, lui il est en tôle, et on avait des problèmes liés à ça. Parce que moi quand j'assiste, il faut que je sache où je vais, moi je ne peux pas contrôler sans savoir les tickets de départ. Si je vais au marché, je ne peux pas, il faut que tu saches le numéro de série. Si on vous dit que vous n'avez plus droit aux numéros de série, je dis que je ne contrôle plus parce que je ne sais pas par où commencer (...). Ils ne voulaient plus nous montrer ça parce qu'on avait les gens... En fait, tu sais, on a commencé à couper les vivres. Ils n'étaient pas contents, ils sont allés voir le receveur, ils lui ont dit que maintenant on ne peut plus vivre, on a commencé à nous couper, la police municipale nous fait ceci... On a fait bloquer les sanctions. »
(M. D., policier municipal, Kaolack, 3/10/2000).

La police a aussi cherché à réprimer les fraudes des *juuti* en dissuadant les commerçants de rechercher les arrangements, par l'application d'amendes équivalentes à cinq fois le prix du ticket non payé. En dehors de l'impopularité de cette démarche qui a tourné court, il faut comprendre que la police municipale n'est pas encouragée à faire des contrôles sévères. D'une part, le fait de se fréquenter régulièrement contribue à la création de véritables dyades corruptogènes (BLUNDO et OLIVIER DE SARDAN, 2001) entre policiers et collecteurs de la municipalité :

« Vous savez aussi, le malheur c'est que, quand vous travaillez avec quelqu'un pendant 6 mois, il y a une affinité. Dès qu'il

y a une affinité, la pression que vous mettez sur l'individu baisse. À partir de là ils reprennent un peu du poil de la bête », dit un policier municipal à propos de son travail de contrôle des collecteurs municipaux. (B. W., Kaolack)

D'autre part, c'est le receveur qui est seul responsable des agissements de ses collecteurs, et qui doit en informer le maire afin de prendre les mesures nécessaires. Mais « les fois où l'on a surpris quelqu'un en train de prélever de l'argent des commerçants sans délivrer le reçu, le maire a dit de le relaxer » (agent de police municipale, Kaolack).

Considérés par le bureau des recettes et perceptions municipales comme un « mal nécessaire », les collecteurs et leurs aides sont en effet recrutés parmi la clientèle politique du maire, la plupart ayant été responsables des comités du PS ou ayant joué un rôle actif dans ses structures :

« C'est que tous les collecteurs là, tous ces quittanciers que vous voyez, ces aides-collecteurs, c'est des gens qui sont des militants actifs de l'ancien régime, donc même quand il fallait les sanctionner, la sanction n'était pas tellement ressentie parce que sur le plan politique il faut qu'on essaie de les ménager un peu, parce qu'ils ont du monde derrière eux » (B. W., policier municipal, Kaolack).

Ces postes représentent en effet une récompense pour le militant, car ils occasionnent des formes de corruption rentière ; de plus, les détournements perpétrés permettent des formes de financement occulte de la politique locale. Ainsi, les quatre derniers surveillants des halles et marchés de la commune de Koungheul (dans la région de Kaolack) ont été mis en cause pour des problèmes de gestion ou de détournement. En 1999, le détournement portait sur 2 millions de F CFA qui n'avaient pas été reversés à la perception municipale. On a démis l'agent de ses fonctions, sans pour autant transmettre le dossier aux instances judiciaires. Dans cette ville, même les aides-collecteurs informels étaient nommés par le maire. À Kaolack, le bureau des recettes a découvert en 2000 qu'une partie des abonnements des cantines n'était pas reversée à la perception. Des quittanciers ont été épinglés, mais la seule initiative prise à leur encontre a été de les transférer au service des recettes municipales.

La perception du système de taxation de la part des usagers

Personnage maudit et honni au même titre que le douanier (OLIVIER DE SARDAN, 2001), le *juuti* est sans aucun doute perçu négativement par les commerçants : il prend chaque jour la richesse d'autrui (*allalu jambur*) et donne en échange un papier « qui ne sert à rien ». Le fruit du travail du collecteur est donc considéré comme un gain illicite : « *li ñu liggéy riba la* ». C'est d'autant plus illicite, dit-on, qu'il a accepté ce travail sachant à l'avance qu'il ne serait pas rétribué. Pour cette raison, personne ne souhaite que son fils devienne *juuti* ou douanier : ils sont méchants (*ku soxoor lañu*) et, à leur mort, ils iront en enfer (*su ñu dee, ci safara lañuy jëm*). « Le marchand ne peut pas aimer un collecteur », admet un *juuti*.

De plus, les droits de marché sont perçus comme un tribut indu, leur acquittement n'étant pas accompagné par la fourniture de services publics de qualité : « c'est nous qui payons des gardiens pour surveiller notre marchandise, c'est nous qui nettoions le marché, c'est nous qui achetons les tôles pour abriter nos lieux de vente, et nous n'avons même pas de toilettes », affirment les commerçants. Une étude récente menée au niveau national confirmait du reste que « les équipements marchands sont souvent dans un état de délabrement et de manque d'hygiène nuisible à la santé publique. Pour améliorer leurs recettes, les communes mettent l'accent notamment sur l'augmentation du nombre de points de vente sur les marchés. Toutefois, l'amélioration du fonctionnement du patrimoine existant n'est pas encore au centre des préoccupations. Ce dernier se caractérise par la précarité générale des conditions de vente (boue, insalubrité, insécurité), la qualité moyenne ou médiocre du bâti (kiosques, cantines, tables ou boucheries). » (CABINET INGESAHEL, 1998 : 40). D'autres commerçants remettent tout simplement en question la légitimité des droits de marché : les marchands de légumes, par exemple, déplorent le fait qu'on taxe des produits qui, à leurs yeux, « ne sont rien d'autre que de l'eau », et dont l'écoulement est fort aléatoire.

N'oublions pas, par ailleurs, que le recours à des agents « bénévoles », non inscrits dans les organigrammes municipaux, n'est qu'une variante des diverses formes de privatisation des pouvoirs d'extraction de l'État local, et ce depuis la période coloniale. Les chefs de canton s'appuyaient sur leurs représentants pour récupérer la taxe auprès des chefs de village. Avec l'indépendance, ce sont ces derniers qui sont devenus le relais du sous-préfet d'abord, et des présidents des communautés rurales ensuite. Les élus locaux, en particulier, ont fait du recouvrement des impôts une affaire personnelle : enquêtant dans la zone de Koungheul dans les années 1980-1990, j'ai constaté qu'il n'est pas rare que les conseillers ruraux couvrent avec leurs finances personnelles les « trous » dans la collecte de la taxe rurale. Ces formes modernes d'évergétisme ne sont pas imputables à des élans d'altruisme vis-à-vis de la chose publique, mais représentent des véritables stratégies d'investissement, sur le plan politique et économique. L'enjeu fiscal devient alors, du point de vue des simples citoyens, « l'affaire des élus », un espace opaque dont ils comprennent mal les buts et les modalités de la gestion des finances publiques. Pour un vieux collecteur, certains commerçants ignoraient même, il y a encore une dizaine d'années, que la taxe prélevée était versée dans les caisses de la mairie.

Les marchands ne veulent pas de ticket, ils n'en ont pas besoin, ils ne veulent même pas le toucher. Lorsque l'aide collecteur les approche, ils indiquent d'un geste dédaigneux un bout de la table, et sifflent sans les regarder : « *tegg ko fi* » (pose-le ici). L'image est saisissante. En refusant ce bout de papier considéré comme inutile, en considérant que le contact même avec le représentant (aussi informel soit-il) des capacités extractives de la mairie est source de malheur, les usagers questionnent la légitimité de l'État local à lever l'impôt. Ce même scénario se reproduit en milieu rural, où le recouvrement de la taxe rurale stagne depuis des années.

Les collectivités locales au Sénégal connaissent de sérieux problèmes de mobilisation des ressources fiscales. La nature même du système de recouvrement encourage l'évasion : il s'appuie sur une cohorte de « bénévoles » qui dépendent hiérarchiquement de collecteurs titulaires, nommés par des instances politiques et considérant leur poste comme un lieu d'enrichissement (« la fiscalité locale est à la commune de Kaolack ce que la douane est à l'État », affirme un collecteur), une « mangeoire » (*lekkukay*), tenus eux aussi à

redistribuer une partie des recettes illicites. Les pertes fiscales sont donc structurelles : la négociation avec les usagers, déléguée entièrement aux informels, permet à ces derniers de se procurer quelques ressources, tout en limitant la responsabilité des supérieurs hiérarchiques. Le métier d'aide-collecteur n'étant pas évolutif (rares sont les cas où des « bénévoles » ont été titularisés, et des tentatives de regroupement des presque 100 aides-collecteurs de Kaolack ont été tuées dans l'œuf par les menaces de licenciement de leurs patrons), certains sillonnent les marchés et les sorties de la ville depuis une trentaine d'années, devenant ainsi les dépositaires d'une mémoire administrative locale et formant sur le tas les titulaires absentéistes.

Les instances municipales n'ignorent pas le problème, redevenu d'actualité lors des récents audits de l'Agence de développement municipal (ADM). Depuis que cette institution a imposé aux communes de limiter le poids de leur masse salariale à 40 % du budget global de fonctionnement, il est devenu du reste impossible d'augmenter le nombre de collecteurs officiels. Cette solution risquerait par ailleurs d'engendrer de nouveaux problèmes, puisque le coût des opérations de collecte pourrait se révéler plus élevé que les nouvelles recettes fiscales escomptées.

Il faut rappeler que les élus locaux ne disposent pas des moyens de coercition, symboliques et réels, propres à l'administration territoriale, mais aussi ne peuvent – ou ne veulent – pas les exercer véritablement, prisonniers de la logique du « soutien mercenaire », pour reprendre l'heureuse expression de FATTON (1986). S'ils font appel à la force coercitive incarnée par la police municipale, c'est pour ensuite la désavouer lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de leur clientèle politique. Ainsi, les collectivités locales sont confrontées à une profonde contradiction : en allégeant *de facto* la pression fiscale, ils se privent des moyens pour assurer un minimum de services publics. Les usagers, quant à eux, jugent les élus locaux soit par leur capacité à les protéger des lourdeurs de la fiscalité locale, soit par leur capacité à fournir des services de qualité. Demande de patronage et demande de bonne gestion deviennent donc concurrentielles. Le recours à des sources de financement extérieures (par exemple par le biais de la coopération décentralisée) ne sera-t-il pas une voie d'issue pour maintenir le clientélisme tout en assurant un service public minimal ?

Bibliographie

- ADM (Agence de développement municipal), 2000 – *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.
- ADM (Agence de développement municipal), s.d. – *Résumé du diagnostic financier et organisationnel de la ville de Tambacounda*.
- BLUNDO G., 1997 – « Sénégal : un exemple d'État décentralisé ». In Jacob J.-P., Blundo G. et al. : *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain : bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires n° 49) : 50-63.
- BLUNDO G., 1998 – Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire. *Bulletin de l'Apad*, 15 : 21-47.
- BLUNDO G., 2001 a – Négocier l'État au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise. *Autrepart*, 20 : 75-90.
- BLUNDO G., 2001 b, – La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal. *Afrique contemporaine*, 199, 3^e trimestre : 106-118.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 2001 – La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique africaine*, 83 : 8-37.
- CABINET CABEX, 1998 – *Les finances des collectivités locales. Rapport final du module I*. Dakar, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, république du Sénégal, 131 p., annexes.
- CABINET INGESAHEL, 1998 – *Étude sur la fiscalité locale. Le point de vue du contribuable. Rapport final du Module IV*. Dakar, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, république du Sénégal, 73 p.
- FATTON R., 1986 – Clientelism and patronage in Senegal. *African Studies Review*, 29 (4) : 61-78.
- GUYER J. I., 1992 – Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review*, 35 (1) : 41-79.
- JAFFRÉ Y., 1999 – Les services de santé « pour de vrai ». Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey). *Bulletin de l'Apad*, 17 : 3-17.
- KLEIN M. A., 1968 – *Islam and Imperialism in Senegal. Sine-Saloum, 1847-1914*. Edimburgh, Edimburgh University Press.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001 – La sage-femme et le douanier, cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée. *Autrepart*, 20 : 61-73.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 1993 – *Évaluation de la réforme de l'Administration territoriale et locale de 1972 à nos jours*. Ministère chargé de la décentralisation, 83 p.
- SINDZINGRE A., 2001 – État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité. *Afrique contemporaine*, 199, juillet-septembre : 63-77.

Blundo G. (2006)

"Je n'ai pas besoin de ticket" : négociation des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)
Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint,
modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH,
323-342

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en
Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI),
2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X