



LE CAS SPÉCIFIQUE
DES JAKARTAMEN DE
BIGNONA

A Bignona, les conducteurs de motos-taxi, communément appelés Jakartamen, sont des agents économiques importants, avec un fort potentiel fiscal et dont l'activité est en pleine croissance. Alors qu'ils sont des acteurs incontournables qui assurent le transport de personnes à moto, leur activité est difficilement traçable. Informelle, elle échappe souvent à l'imposition faute de données sur leur nombre et identités, mais également du fait du rejet de la taxe communale à laquelle ils sont assujettis. La présente étude de cas revient sur le processus par lequel le programme Tax Equity de International Budget Partnership (IBP) a appuyé le Forum Civil dans l'enrôlement de ces acteurs de l'économie dans l'assiette fiscale locale et leur consentement à payer une taxe communale à laquelle ils étaient opposés.

L'étude de cas a été réalisée à travers des entretiens avec l'équipe municipale de Bignona et des focus group avec l'Association des Jakartamen, les présidents des arrêts de motos-taxis et la section locale du Forum Civil à Bignona. Ainsi, cette étude retrace l'expérience d'agents économiques d'un fort potentiel fiscal, qui, préalablement opposés au paiement de l'impôt, ont consenti à une taxe communale sous forme de contribution au développement communal. Ceci, en dépit des suspicions qu'ils nourrissaient envers les élus locaux et grâce au rôle déterminant de médiation d'une tierce partie : **le Forum Civil**.

1

Les Jakartamen : des agents économiques à fort potentiel fiscal



“

On ne peut pas seulement compter sur les fonds de dotation qui sont insuffisants pour financer nos projets de développement local. Il s'est avéré que beaucoup de contribuables ne participaient pas à l'effort fiscal. Nous avons également trouvé un budget insincère avec de grands écarts dans la mobilisation des recettes fiscales... Nous essayons de le corriger par la mobilisation auprès des agents économiques clés dont les Jakartamen.

**Bakary Sagna, Maire de la commune de Bignona.
Entretien avec IBP Sénégal. Septembre 2023**

”

1

Les Jakartamen : des agents économiques à fort potentiel fiscal

Située à 413 km de Dakar, la ville de Bignona est caractérisée, comme la plupart des villes secondaires du Sénégal, par un très faible secteur des services formels. L'économie locale est dominée par des activités informelles qui s'opèrent en marge du système fiscal. Ces dernières années, le transport urbain de personnes et de biens au moyen de motos-taxi dénommés « Jarkata », intéressent de plus en plus les jeunes communément appelés « Jakartamen ». En effet, dans une zone enclavée où les moyens de transport urbains sont limités, impactant ainsi l'accès aux infrastructures publiques essentiels (postes de santé, écoles, marchés), le phénomène des Jakartamen s'est intensifié au fil des dernières années. Jeunes hommes âgés de moins de 35 ans, dont la plupart sont des étudiants ou des personnes ayant de faibles opportunités d'emploi formel, les Jakartamen de Bignona comptent plus de 3000 membres. Cette importante catégorie de l'économie informelle a connu une importante évolution allant de la réticence au consentement à l'impôt.



Historiquement, au Sénégal, l'impôt était perçu comme une soumission à l'autorité coloniale. Ainsi le rejet de l'impôt était une forme de résistance à l'autorité coloniale. La région casamançaise où se trouve la commune de Bignona, longtemps marquée par le conflit et les mouvements sécessionnistes des années 1980, n'échappe pas à cette réalité. Fort de ce patrimoine politico-culturel, plusieurs rencontres et sessions de dialogues ont été tenues avec le passage de différentes équipes municipales pour amener les citoyens notamment les Jakartamen à développer une relation de confiance avec l'autorité. Ces efforts qui initialement n'ont pas porté des fruits ont conduit à un processus de consultation, de médiation et de légitimation de l'impôt qui a posé les prémisses d'un « contrat social fiscal » entre la municipalité de Bignona et les Jakartamen.

Mettre la fiscalité à l'agenda en période électorale

A l'approche des élections municipales, le Forum Civil a entrepris des discussions avec la Collectivité Territoriale (CT) et les Jakartamen autour du besoin d'élargissement de l'assiette fiscale et en retour de la prise en charge des besoins des populations par le biais de la fiscalité locale. Rappelons que selon la politique de décentralisation au Sénégal, les compétences sont partagées entre l'Etat et les CT. Ces dernières sont responsables de la mise en place de politiques locales dans plusieurs secteurs dont la santé, l'éducation, l'environnement, etc. Les sources de financement de ces CT sont principalement les transferts reçus de l'Etat, les impôts et taxes collectés par celles-ci, d'où l'importance de la maîtrise de l'assiette fiscale locale par les CT mais également du processus d'identification des contribuables ainsi que les moyens de collecte des impôts.

“ *Dès mes premiers mois à la tête de l'équipe municipale, j'ai eu à faire appel au Forum Civil car ils ont démontré leur ancrage communautaire, leur légitimité mais surtout leur maîtrise des enjeux de la fiscalité locale et de la cible. Le Forum Civil joue un rôle central de médiation ici à Bignona* ”

La proximité physique des CT et des citoyens rend les rapports plus immédiats et donc la redevabilité plus directe. Néanmoins, les Jakartamen ne voyaient pas l'utilité de payer des taxes alors qu'ils ne recevaient pas de la CT les services dont ils avaient besoin pour mener leur activité économique. Il est à noter que cette activité contribue à la précarité des Jakartamen en les exposant à des risques de sécurité et de santé tout en produisant des revenus limités. Pendant que la municipalité s'accordait sur l'exigence pour ceux-ci de payer l'impôt sans contrepartie directe, ces agents économiques eux décriaient la taxe municipale car ne voyant pas leur bien-être amélioré. Bien que les deux parties prenantes eussent des positions opposées, le Forum Civil avait réussi une première étape : mettre la question à l'agenda électoral. Il a compris que deux leviers seraient essentiels : rétablir la relation de confiance et adapter les modalités de perception de la taxe aux capacités des Jakartamen.



Le processus d'optimisation de la taxe communale et le consentement à l'impôt



“ *On sait qu'on doit contribuer au développement de la commune, mais nous avons des difficultés à épargner 3000 francs par mois... Nous croulons sous le poids des charges familiales et pratiquons un métier risqué avec des revenus incertains... Les modalités de paiement ne nous convenaient*

Membre du bureau de
l'Association des
Jakartamen de Bignona.
Focus group, Septembre
2023

pas. ”

Le premier acte du Forum Civil a été de se rapprocher du nouveau maire de la commune, par ailleurs assez sensibilisé sur cette question durant la campagne électorale pour remettre la question sur la table une fois élu. Le même procédé a été repris avec les Jakartamen, eux-aussi ayant eu divers échanges et formations avec le Forum Civil sur l'importance de la fiscalité locale. Cependant, les premiers échanges n'ont pas porté de fruits car, d'une part, l'équipe municipale, avait initialement axé son discours sur le caractère obligatoire de ladite taxe et investi peu d'efforts dans l'approche du civisme fiscal et du service aux contribuables.

D'autre part, les Jakartamen avaient exprimé leur réticence au versement de la taxe communale due à plusieurs facteurs, principalement liés à la nature de leur activité économique. En effet, l'analyse de leurs besoins a montré que les modalités de paiement de la taxe n'étaient pas adaptées à la nature de leurs revenus ni à la régularité de ceux-ci. Alors que la taxe était perçue de façon mensuelle (3000 francs CFA par mois), les revenus des Jakartamen sont eux journaliers et variables. Au regard des priorités de subsistance concurrentes, la situation de ces agents économiques rendait difficile une épargne régulière pour la taxe. Les Jakartamen préféraient ainsi faire un versement de 100 francs CFA par jour.

Confrontée à la faiblesse des ressources budgétaires ainsi que l'étroitesse de l'assiette fiscale locale et consciente du potentiel fiscal important que représente la taxe communale, le maire de Bignona sollicita l'appui du Forum Civil dans la stratégie de recouvrement des recettes fiscales des Jakartamen. A travers une signature de convention, le Forum Civil se positionna comme le « middle man », la structure par laquelle passerait la négociation du « contrat social fiscal ». Le contrat social fiscal est ainsi entendu comme l'acceptation des Jakartamen à payer une taxe municipale en contrepartie de la prise en charge des besoins qu'ils ont clairement exprimés dans le processus de dialogue.



Le Forum Civil combinait deux aspects d'égale importance : (i) la légitimité et la crédibilité de l'organisation ; et (ii) des aptitudes techniques avérées dans le domaine fiscal. En effet, le Forum Civil a joué un rôle déterminant dans la redynamisation des conseils de quartiers et autres espaces de participation citoyenne dans la commune de Bignona. Il a également été au cœur des actions de sensibilisation sur le civisme fiscal ainsi que le renforcement de capacités des élus locaux sur la fiscalité locale et la mobilisation des recettes.

La combinaison de ses aptitudes a permis au Forum Civil de faciliter la légitimation de l'impôt par le discours et à appeler les acteurs à démontrer leur volonté de collaborer par des actions concrètes. Ces actions ont concerné la collectivité d'abord, les Jakartamen ensuite.

De la légitimation par le discours et les actions : l'impôt comme un effort collectif pour le développement local

“ *Nous avons dû revoir notre stratégie et travailler à changer la perception selon laquelle l'impôt est une contrainte. Il fallait utiliser des termes plus inclusifs et engageants, et faire comprendre à la population qu'il s'agit moins d'obligation que de participation citoyenne au développement de la commune. Il fallait éviter à tout prix d'utiliser le terme impôt pour les convaincre* ”

Bakary Sagna, Maire de la commune de Bignona.
Entretien avec IBP Sénégal. Septembre 2023



Présenté comme le « pouvoir de l'Etat » ou encore un « devoir citoyen », l'impôt peut être perçu comme une charge continue, une contrainte. L'expérience vécue à Bignona et bien d'autres communes a démontré l'importance de légitimer l'impôt auprès des contribuables et de commencer par le discours.

A travers ses sensibilisations et ses formations, le Forum Civil s'est évertué à changer les mentalités en usant des éléments de langage liés à sa nature d'organisation sénégalaise ancrée dans le système de pensée local. En présentant la taxe communale comme une responsabilité de contribuer à la construction de leur ville, le Forum Civil a progressivement infléchi la position des Jakartamen. En effet, les expériences de civisme fiscal démontrent qu'au-delà du respect des obligations fiscales, le consentement à l'impôt est intrinsèquement lié à la confiance au système fiscal ainsi que la perception d'efficacité, de transparence, d'équité et de responsabilité par les contribuables.

De la co-construction et la redevabilité : élargir l'assiette ensemble

Il ne suffit pas néanmoins de changer la manière de communiquer sur l'impôt : il est important de donner corps au « contrat social fiscal ». Cela passe au moins par la satisfaction de deux conditions : (i) la planification commune de la collecte de l'impôt et de son utilisation efficiente et (ii) la redevabilité.

Avec l'appui du Forum Civil, les Jakartamen ont proposé de payer la taxe de façon journalière, moyennant un reçu du percepteur municipal. Ils ont également mobilisé les présidents des arrêts de moto-taxis afin qu'ils soient responsables de la collecte de la taxe facilitant ainsi le recouvrement par les agents municipaux. Ce mode de paiement et de recouvrement proposé par eux-mêmes et accepté par la collectivité territoriale a lancé la marche vers leur consentement fiscal.

Alors que les Jakartamen comprennent davantage leur responsabilité de consentir au paiement de l'impôt pour contribuer à la construction de leur commune, le Forum Civil a également formé l'équipe municipale à jouer sa partition : impliquer les Jakartamen dans la définition des priorités de développement local et la construction d'une relation de confiance à travers la redevabilité dans la gestion et l'utilisation des recettes fiscales. Au-delà du dialogue, cela passait par des actions concrètes en matière de service public et de redevabilité.

En matière de service public, les Jakartamen ont participé, aux côtés d'autres acteurs économiques et groupes sociaux, à la définition des priorités de la commune : santé, éducation, infrastructures routières. La commune ayant priorisé les demandes de ses administrés a développé les services publics en adéquation avec les urgences exprimées par ceux-ci.

C'est le cas spécifique du pont Cellou dans le quartier de Maguilline dont les Jakartamen et les transporteurs de la route sont des usagers fréquents. Mieux, la municipalité et les Jakartamen ont convenu de verser approximativement 7% de la taxe communale mensuelle dans un fonds cogéré par la commune et le bureau des Jakartamen. Ce fonds permet de prendre en charge les besoins immédiats des Jakartamen qui font face à la récurrence des accidents de route, l'insécurité et divers chocs économiques impactant leur activité.

La stratégie du Forum Civil de lier l'élargissement de l'assiette fiscale à la satisfaction des priorités des citoyens a porté ses fruits, mais également parce qu'une autre condition a été respectée : la redevabilité. En effet, l'assouplissement de la définition juridique de l'impôt qui exclut toute forme de contrepartie ne saurait garantir un consentement fiscal des citoyens ; ces derniers attendent en effet une forme de prise en charge de leurs besoins.

“ Nous nous acquittons de nos obligations fiscales, nous avons donc le droit d'exprimer nos besoins et priorités. ”

De la co-construction et la redevabilité : élargir l'assiette ensemble

La restauration de la confiance entre les habitants d'une localité et ses administrés dépasse la matière fiscale. Elle est liée à un ensemble de facteurs systémiques dont les processus de redevabilité. Le Forum Civil a accompagné la commune de Bignona dans la direction de la transparence, de la redevabilité et de la lutte contre la corruption, en priorité transversale. Cela s'est matérialisé par des processus budgétaires inclusifs dont, l'information régulière sur les projets de la commune et investissements, la production et la publication de pièces comptables et budgétaires (factures de fournisseurs), etc. Ainsi, la redevabilité n'est pas la condition absolue, mais elle est un terreau fertile pour le consentement à l'impôt.

A Bignona, on est passé d'une situation de réticence à l'impôt, à une situation de consentement à l'impôt. La compréhension des enjeux par un partenaire local ayant la légitimité sociale (OSC) et la technique fiscale ont permis de réunir, former et faire dialoguer des parties opposées. Pourtant, leurs besoins sont les deux facettes d'une même médaille. L'un veut élargir son assiette fiscale et l'autre veut des services plus adaptés.



Les leçons apprises : le rôle des OSC dans la socialisation de l'impôt

S'il est une constante dans cet apprentissage, c'est l'importance de la localisation des efforts en matière d'accompagnement des organisations dans le domaine de la justice fiscale. En effet, en sus des programmes internationaux, il est important d'appuyer les initiatives ancrées dans une dynamique locale forte et experte. Les interventions de IBP et ses partenaires du programme Tax Equity ont démontré que le travail des OSC sur la fiscalité a plusieurs valeurs ajoutées. Parmi celles-ci, la socialisation de l'impôt. Plus qu'un devoir citoyen, l'impôt doit être considéré comme un instrument de réduction des inégalités et de prise en charge des besoins des communautés. Dans les secteurs à fort potentiel (impôts fonciers, secteur informel etc.), le programme Tax Equity a tiré des processus au moins trois leçons :

1. Dans des situations de forte réticence à l'impôt, l'intervention d'un acteur externe, expérimenté sur les questions de fiscalité locale et qui jouit d'une crédibilité auprès des communautés et des élus, peut significativement contribuer à (i) l'identification des contribuables et du potentiel fiscal local, et (ii) la restauration de la confiance entre les contribuables et les collectivités territoriales.

2. Le consentement à l'impôt procède d'une 'transaction sociale' pouvant se résumer par le vocable de 'redevabilité'. L'amélioration perçue de la transparence et la redevabilité autour des services et investissements publics a une incidence positive sur la légitimité sociale de l'impôt.

3. Au-delà de la mobilisation des ressources fiscales, le cas de Bignona a démontré l'importance de cultiver la responsabilité des contribuables et de valoriser l'effort collectif autour du développement local. Ainsi, le recouvrement de l'impôt devrait dépasser le simple objectif de collecte de ressources fiscales, et harmoniser les priorités d'investissements publics aux besoins des citoyens. Cela passe par l'implication des contribuables à la définition des politiques fiscales locales et des priorités des communautés.

N'est-ce pas là des chantiers importants de la lutte pour l'équité fiscale ?

Cette étude de cas a été
conduite par le  **FORUM CIVIL**

avec le soutien de
 **International
Budget
Partnership**
_____ **SENEGAL**

Septembre 2023
BIGNONA