

Atelier 1 : Stratégies pour des systèmes d'évaluation foncière rentables

L'évaluation des propriétés est une étape cruciale pour garantir une administration efficace de l'impôt foncier. À l'aide de diverses méthodes, l'évaluation foncière vise à approximer la valeur marchande des propriétés à des fins fiscales. L'expérience de divers pays à faibles revenus montre que l'évaluation foncière est souvent très inefficace. Dans certains cas, les pays s'appuient sur des méthodologies expertes qui échouent en raison de leur complexité, de coûts élevés, de données de marché limitées et des capacités limitées. Dans d'autres cas, ces limitations conduisent à une dépendance de systèmes d'évaluation foncière fondée sur la superficie de la propriété qui génèrent des inégalités importantes. Par conséquent, les gouvernements locaux utilisent des rôles d'impôt foncier incomplets, obsolètes, inexacts ou régressifs. Quels sont les principaux défis liés à l'évaluation foncière ? Comment les gouvernements peuvent-ils mettre en place des systèmes d'évaluation rentables ? Les présentations du premier atelier de l'ATI et de la LoGRI ont mis en évidence les principaux défis et stratégies d'évaluation foncière ainsi que les opportunités de réformes avec des exemples du Bénin, de la Sierra Leone et du Togo.



Vue depuis le sommet du stade Moses Mabhida, Afrique du Sud

Principaux défis associés aux systèmes d'évaluation foncière

1. Des systèmes d'évaluation inefficaces empêchent d'exploiter le potentiel des revenus : L'évaluation foncière, un processus essentiel prescrit par la loi, doit avoir lieu à intervalles réguliers. Cependant, en réalité, de nombreux pays à faibles revenus font face à des défis importants pour satisfaire à cette exigence en raison de contraintes financières et de ressources limitées. Par conséquent, ils ont souvent recours à des rôles d'évaluation obsolètes qui ne

reflètent pas le véritable potentiel de l'impôt foncier. Ainsi, les impôts fonciers récurrents sont une source largement inexploitée de revenus, représentant moins de 0,08 % du PIB au Bénin, environ 0,03 % du PIB du Togo et moins de 0,01 % du PIB de Freetown avant la réforme de 2019.

2. Les méthodologies d'évaluation sont trop simples et injustes ou dépendent fortement de données de marché difficiles à obtenir et sont donc prônes à l'erreur ou aux abus : Les systèmes d'évaluation varient considérablement selon les pays, avec diverses méthodologies (basées sur la superficie, basées sur le marché (valeur en capital ou valeur locative des propriétés) ou des méthodes simplifiées) employées pour évaluer la valeur des propriétés. Ces méthodes peuvent impliquer que les autorités fiscales ou les gouvernements locaux effectuent les évaluations ou elles peuvent dépendre d'une procédure d'auto-déclaration dans laquelle les contribuables déclarent la valeur de leurs propriétés directement au gouvernement local ou aux autorités fiscales. L'évaluation foncière au Bénin et au Togo est basée sur la valeur locative des propriétés. Cependant, les données du marché sont difficiles à obtenir et les valeurs locatives sont difficiles à déterminer en l'absence d'un marché immobilier développé avec un enregistrement de propriétés correct. Le résultat au Togo est, en pratique, le recours à des valeurs zonales par type de propriété au détriment de l'équité. De même, Freetown (avant la réforme) s'appuyait sur l'estimation des valeurs marchandes, mais, en raison de défis similaires liés à l'estimation des valeurs du marché, utilisait en réalité un système ajusté basé sur la superficie ce qui a conduit à une inégalité importante et une sous-évaluation des propriétés les plus chères car la méthodologie ne tenait pas compte d'un certain nombre de déterminants majeurs de la valeur, comme l'emplacement et la qualité de la construction du bâtiment.

3. Les méthodes d'évaluation manquent de transparence et permettent une subjectivité importante, ce qui les rend prônes à la corruption et à la collusion : L'absence de transparence et de clarté dans le processus d'évaluation non seulement sape l'intégrité du système fiscal mais engendre également un sentiment de méfiance parmi les citoyens. Lorsqu'une évaluation est effectuée manuellement, l'interaction face-à-face entre les évaluateurs et les propriétaires peut conduire à une évaluation subjective en raison de la collusion, de la corruption et de

Atelier 1 : Stratégies pour des systèmes d'évaluation foncière rentables

la motivation à réduire les valeurs des propriétés. De plus, lorsque les systèmes d'évaluation sont complexes, les contribuables ne comprennent pas bien comment leurs obligations fiscales sont déterminées. Au Bénin, au Togo et à Freetown (avant la réforme), le processus d'évaluation foncière était moins transparent, ce qui conduisait à des incohérences et une détermination subjective des valeurs des propriétés ouvrant la porte à la corruption et à la collusion. La faible transparence et la mauvaise compréhension du processus de détermination des obligations fiscales amplifient le manque de confiance dans l'équité du système tout en décourageant la conformité fiscale.

4. Une capacité technologique et technique insuffisante et des ressources humaines limitées : Des ressources humaines limitées et une adoption partielle des systèmes de technologie de l'information (TI) rendent difficile la mise en place pratique de l'évaluation foncière.

- **À Freetown**, avant la réforme de 2019, le processus d'évaluation était entièrement effectuée manuellement. Les évaluateurs évaluaient une propriété à la fois et calculaient manuellement les valeurs, ce qui nécessitait donc plus de temps pour déterminer l'évaluation et présentait un défi pour la gestion des données.
- **Au Togo**, l'administration fiscale manque de suffisamment d'inspecteurs cadastraux, de spécialistes en cartographie numérique, de logiciels et d'équipement topographique pour travailler sur l'évaluation foncière



Maisons sur le flanc d'une colline au Rwanda

Stratégies et expériences de réforme des systèmes d'évaluation foncière

Il existe un consensus général entre les gouvernements et les experts sur le fait que les systèmes d'évaluation existants nécessitent des réformes majeures. L'évaluation foncière s'avère plus efficace lorsque la méthodologie utilisée pour évaluer les valeurs de toutes les propriétés imposables adhère à des principes clés : cohérence, transparence, progressivité et équité de la répartition fiscale. Cette efficacité peut être atteinte grâce à deux composantes fondamentales. La première composante est l'équité horizontale : garantir que les propriétés présentant des caractéristiques et attributs similaires sont évalués de façon cohérente. Cette approche encourage l'équité et évite tout traitement discriminatoire entre les propriétaires ayant des types de propriétés similaires. La deuxième composante est l'équité verticale : évaluer les propriétés ayant le plus de valeur à des valeurs imposables plus élevées tandis que les propriétés de faible valeur sont évalués à des valeurs inférieures. Cette approche progressive garantit que les propriétaires de biens immobiliers dont la valeur est la plus élevée contribuent proportionnellement plus à la répartition fiscale tandis que ceux dont la valeur est plus faible assument une charge relativement plus faible. Freetown a réformé son système fiscal foncier ainsi et celui-ci est maintenant étendu à d'autres villes. L'accent a été mis sur l'adoption d'un système d'évaluation simplifié, rentable et transparent pour améliorer l'équité, la progressivité, et l'abordabilité. Le Togo et le Bénin prévoient d'améliorer leurs systèmes en gardant des objectifs similaires à l'esprit.

Atelier 1 : Stratégies pour des systèmes d'évaluation foncière rentables

Les présentations au cours de l'atelier ont mis en lumière des expériences avec différentes approches.

1. Freetown : En 2018, grâce à une volonté politique forte, la ville de Freetown s'est embarquée dans une réforme fiscale foncière ambitieuse tant au niveau politique qu'administratif. La ville a adopté un système d'évaluation à base de points qui est plus efficace et plus rentable. La méthodologie consiste à évaluer les propriétés grâce à une combinaison d'informations sur la taille de la propriété, son emplacement et ses caractéristiques physiques facilement observables. La méthodologie est plus simple à gérer et plus transparente ce qui permet aux contribuables de mieux la comprendre qu'une évaluation dirigée par des experts. Cet effort de réforme, qui a connu un succès significatif, est maintenant élargi à Kenema puis le sera à d'autres villes du pays.¹

2. Bénin et Togo : Les autorités fiscales cherchent à adopter des méthodologies d'évaluation simplifiées et plus transparentes afin de renforcer l'équité et la justice, la compréhension et la conformité fiscale. Les réformes sont toujours en phase de développement.

- Au Bénin, l'administration fiscale a lancé un processus de réforme avec l'aide d'experts afin de facilement déterminer la valeur locative des propriétés. Cela se fait en catégorisant les municipalités en groupes et zones en fonction de leur niveau de développement, puis en identifiant les valeurs locatives qui sont déterminées en fonction du coût associé à la construction d'une propriété. On suppose que cette approche garantira une fiscalité équitable et juste.
- Au Togo, l'administration fiscale a mis en place des zones tarifaires à Lomé, la capitale, puis une classification dans chaque zone des propriétés par catégories définies en fonction de caractéristiques telles que les types de construction, l'emplacement, etc. Cependant, cela ne suffit pas dans certaines zones car les catégories peuvent ne pas entièrement refléter les différentes caractéristiques des propriétés et, par conséquent, ne permettent pas d'obtenir une évaluation plus progres-

sive et précise des valeurs locatives. Plus d'efforts sont en cours pour concevoir un système d'évaluation juste et plus optimal plus optimal.

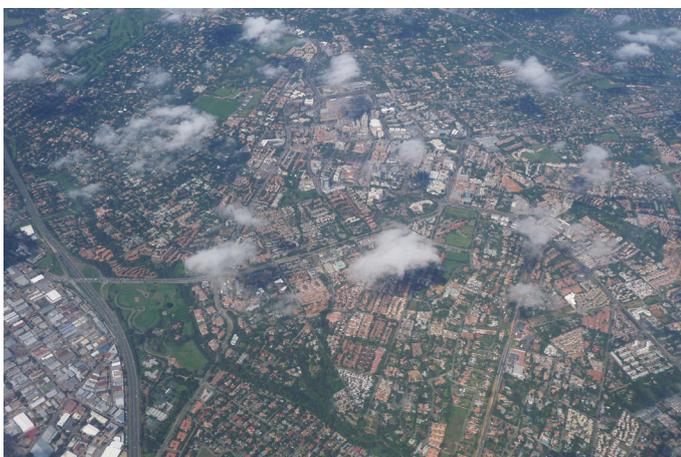
Points clés à retenir

1. Des systèmes progressifs, simples et transparents : Les systèmes d'évaluation foncière dans la majorité des pays à faibles revenus ne sont pas efficaces. Les stratégies de réforme sont orientées vers une nouvelle conception de systèmes qui (i) peuvent assurer la progressivité et l'équité de la fiscalité, (ii) sont assez simples à administrer et (iii) sont suffisamment transparents pour réduire la collusion et les abus.
2. Transparence et précision : En encourageant la transparence et la précision des méthodologies d'évaluation foncière, les gouvernements peuvent augmenter la confiance et la conformité fiscale des contribuables. La transparence peut être atteinte en fournissant des explications claires des critères d'évaluation, les sources des données utilisées et les calculs impliqués pour permettre aux contribuables de mieux comprendre comment les valeurs de leurs propriétés sont déterminées. La précision garantit que les évaluations sont réalisées avec fiabilité en utilisant des données à jour et des techniques d'évaluation faciles à mettre en place pour éviter la sous-évaluation ou la surévaluation des propriétés.
3. Renforcement des capacités : Renforcer les capacités techniques, technologiques et en ressources des gouvernements locaux peut permettre de mettre à jour régulièrement les rôles d'évaluation des propriétés et, en dernier lieu, une évaluation plus précise du potentiel de revenus fiscaux fonciers.
4. Soutien politique de la réforme : Le soutien politique joue un rôle central dans la conduite de la réforme fiscale visant à améliorer les méthodes d'évaluation et à combler les lacunes inhérentes des systèmes existants qui sont souvent enracinées et difficiles à modifier. La mise en

¹ Vous trouverez des informations détaillées sur la méthodologie à base de points mise en place à Freetown ici : <https://www.ictd.ac/publication/simplifying-property-tax-administration-africa-piloting-points-based-valuation-freetown-sierra-leone/> La présentation de Nicholas Orgeira Pillai et Evan Trowbridge donne aussi un bon aperçu des principales caractéristiques de cette méthodologie et de son impact. Paul Fish a également rédigé un guide pratique de la mise en place du système de points et la publication se trouve ici : <https://www.ictd.ac/publication/practical-guide-ance-note-training-manual-for-implementing-property-tax-reform-with-a-points-based-valuation/>

Atelier 1 : Stratégies pour des systèmes d'évaluation foncière rentables

œuvre réussie de ces réformes exige une capacité technique, technologique et financière solide. Par conséquent, assurer un soutien politique fort de ce changement devient indispensable pour accélérer les investissements et les améliorations nécessaires ainsi que pour la pérennité de la réforme.



Vue aérienne de Johannesburg, Afrique du Sud