

## Atelier 2 : Repenser l'identification et l'enregistrement foncier à des fins fiscales

La base d'un système efficace de fiscalité foncière récurrente est un enregistrement complet de toutes les propriétés dans une juridiction donnée afin que toutes les propriétés soient soumises à l'impôt. Posséder un registre foncier complet est essentiel au potentiel de revenus, et pour l'équité et la confiance publique: les contribuables sont peu enclins à avoir confiance en un système fiscal foncier dans lequel certaines propriétés sont imposées et d'autres non. Dans la pratique, quasiment tous les systèmes fiscaux fonciers dans les pays à faibles revenus sont affaiblis par des registres fonciers incomplets. Les présentations du deuxième atelier de l'ATI et de la LOGRI ont mis en lumière les principaux défis liés à des systèmes et des stratégies d'identification des propriétés inefficaces ainsi que des pistes de réforme avec des exemples du Sénégal, de la Sierra Leone et de l'Ouganda.



Vue aérienne, Rwanda

### Principaux défis liés aux systèmes d'identification et d'enregistrement des propriétés

1. **Défis liés à l'établissement des registres fonciers complets :** À Freetown, en Sierra Leone, par exemple, seulement 50 % des propriétés imposables ont été enregistrés avant la réforme lancée en 2019. L'Ouganda et le Sénégal ont fait face à des défis majeurs dans la création des registres complets des propriétés à des fins fiscales. À Dakar, au Sénégal, par exemple, avant la réforme récente du recensement national, seulement 15 % des propriétés imposables étaient inscrites dans le registre foncier.<sup>1</sup>
2. **Divers facteurs à l'origine de registres fonciers incomplets :** Les registres fonciers incomplets ont historiquement reflété divers facteurs comme des procédures administratives manuelles qui compliquent l'identification des pro-

priétés non enregistrées, des procédures inefficaces d'identification et d'enregistrement de propriétés nouvellement bâties et, dans certains cas, des interférences politiques ou une corruption qui permet à certaines propriétés de ne pas être enregistrées.

### 3. Défis stratégiques négligés :

- a. **Restrictions légales :** Dans de nombreux pays, la législation ou la pratique existante dicte que seuls les propriétés qui ont été légalement enregistrées au cadastre national peuvent être imposées. Cependant, dans les pays à faibles revenus, les cadastres nationaux sont souvent gravement incomplets et créent un obstacle supplémentaire à une imposition foncière complète.
- b. **Coopération intergouvernementale :** Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux ou les agences fiscales nationales chargés de la collecte de l'impôt foncier s'appuient sur des agences foncières nationales pour fournir les listes des propriétés imposables. Lorsque ces agences foncières nationales manquent de motivation ou que la coopération intergouvernementale et le partage des données ne sont pas efficaces, cela peut constituer un obstacle sérieux à une imposition complète.

### Les approches « Priorité au cadastre » et « Priorité à l'impôt foncier »

Face à ces défis, les récentes études ont plaidé en faveur d'un passage de la « Priorité au cadastre » à la « Priorité à l'impôt foncier » pour l'enregistrement des propriétés à l'impôt foncier. Les expériences comme celle de Freetown montrent l'efficacité de cette approche.

1. **approches « Priorité au cadastre »** exigent l'enregistrement légal d'une propriété et de son propriétaire au cadastre national, ou une procédure similaire, avant toute imposition. Cependant, les approches « Priorité au cadastre » peuvent créer des obstacles majeurs à l'identification des propriétés ainsi qu'à l'imposition et une décentralisation efficace :
  - a. L'identification et l'enregistrement sont administrativement complexes, coûteux et lents
  - b. L'imposition foncière peut être une source de contentieux politiques, surtout dans les régions d'autorité coutumière

<sup>1</sup> Vous trouverez plus d'informations sur la situation du Sénégal/Dakar ici : <https://www.ictd.ac/blog/property-tax-valuation-reform-dakar/>

## Atelier 2 : Repenser l'identification et l'enregistrement foncier à des fins fiscales

- c. L'approche donnant la priorité au cadastre déresponsabilise les gouvernements locaux et crée des défis là où la collaboration entre le gouvernement central et les gouvernements locaux est inefficace
- d. Cette approche dissuade également les propriétaires d'enregistrer leurs propriétés s'ils comprennent que l'enregistrement entraîne de nouvelles obligations fiscales.

**2. Les approches « Priorité à l'impôt foncier »** offrent une stratégie pour surmonter le problème des cadastres nationaux incomplets. Elles plaident en faveur de l'utilisation de la technologie SIG afin de rapidement cartographier et mesurer toutes les propriétés bâties dans une zone puis d'envoyer les avis aux « propriétaires » même lorsque la propriété n'a pas été officiellement enregistrée et que, par conséquent, le propriétaire n'est pas légalement établi.

- a. Dans les systèmes « priorité à l'impôt foncier », les avis d'imposition et les pénalités peuvent donc viser la propriété elle-même. Au fil du temps, les informations des cartes SIG locales, associées aux données collectées sur les propriétaires, dans le cadre des efforts de conformité fiscale, peuvent être partagées avec les agences foncières nationales pour aider à renforcer les cadastres nationaux et la planification urbaine.
- b. Cela dit, les approches « priorité à l'impôt foncier » impliquent également des compromis : elles sont plus efficaces pour collecter des impôts fonciers sur les bâtiments mais pas sur les terrains. De plus, elles nécessitent une stratégie claire de partage des données avec les agences foncières nationales afin de développer les cadastres nationaux au fil du temps de façon efficace. Enfin, renforcer les informations sur la propriété foncière est tout aussi important pour les activités de conformité et peut permettre de relier les données à d'autres bases de données et systèmes nationaux.
- c. De l'ensemble, l'approche donnant la priorité à l'impôt foncier pourrait être stratégiquement appliquée dans les pays où le cadre législatif autorise l'imposition des propriétaires fonciers même sans obligation d'enregistrement légal ou dans le cadre d'une réforme législative globale. Par conséquent, il devient crucial de se référer au cadre législatif afin de saisir les conditions spécifiques dans lesquelles cette méthode peut être efficacement mise en œuvre.



*Paysage urbain, Dakar, Sénégal*

### Stratégies et expériences de réforme des systèmes d'identification et d'enregistrement

L'identification et l'enregistrement des propriétés constituent des piliers essentiels des systèmes d'impôts fonciers, et une conception de ces systèmes basée sur le contexte local favorise la réussite d'une réforme globale. Des systèmes d'identification efficaces sont essentiels pour localiser toutes les propriétés éligibles et générer un revenu suffisant pour que les gouvernements financent les services publics essentiels et les initiatives de développement. Telles que présentées dans la section précédente, les deux principales approches entrent en jeu : les approches de « priorité au cadastre » et « priorité à l'impôt foncier » qui ont chacune des avantages et des compromis distincts. Les cas de Freetown au Sierra Leone, du Sénégal et de Kampala en Ouganda mettent en évidence la faisabilité pratique de ces approches et leurs résultats.

- 1. Sierra Leone :** À Freetown, le gouvernement a soutenu l'adoption d'une approche donnant la « Priorité à l'impôt foncier ». En utilisant cette approche, le registre fiscal foncier est passé de 57 000 à plus de 100 000 propriétés en seulement quelques mois en utilisant la technologie SIG et l'imagerie satellite pour cartographier et mesurer toutes les propriétés et en employant des recenseurs pour vérifier sur le terrain ces informations et collecter d'autres caractéristiques supplémentaires. La conformité s'est améliorée dans le nouveau système malgré le fait que les propriétaires n'étaient pas toujours connus et enregistrés. Le gouvernement explore maintenant des stratégies pour utiliser les cartes et les processus d'imposition foncière pour contribuer au renforcement du cadastre national et à la mise à jour des informations de propriété au fil du temps.

## Atelier 2 : Repenser l'identification et l'enregistrement foncier à des fins fiscales

- 2. Sénégal :** Au Sénégal, la loi stipule que les propriétés doivent être enregistrées au cadastre national et que ces données doivent être utilisées pour les besoins de l'impôt foncier. Cependant, ces données étaient très incomplètes. Le gouvernement a donc lancé un projet national de cartographie et d'enregistrement de toutes les propriétés dans le cadastre national à l'aide de la technologie SIG. Pour ce faire, le gouvernement a aussi mis en place de nouvelles institutions pour faciliter la coopération entre les agences du gouvernement central et les gouvernements locaux lors de la procédure de réforme. Le projet est encore au stade préliminaire, et a enregistré jusqu'à présent environ 80 000 propriétés à Dakar, en un peu plus d'un an, par rapport au nombre de propriétés enregistrées à Freetown au cours d'une période plus courte. La question clé consiste à savoir si l'enregistrement peut être effectué assez rapidement, pour un coût abordable, afin d'élaborer des registres de fiscalité foncière complets à travers le pays.
- 3. Ouganda :** En 2015, la Kampala Capital City Authority (KCCA) a lancé un projet de cartographie de toutes les propriétés en utilisant la technologie SIG, à enregistrer leurs propriétaires et à mettre en place un système d'adressage physique de rues. Ce projet a permis au nombre de propriétés enregistrées de passer de 140 000 à 370 000 chacune ayant reçu un numéro.<sup>2</sup> Pour réaliser ce projet, le gouvernement s'est efforcé d'enregistrer les propriétaires de chaque bien immobilier mais, pour éviter les retards et les écarts, la procédure a été réalisée au niveau de la ville et n'a pas exigé que toutes les propriétés soient totalement légalement enregistrées dans le cadastre national.
- 2. Défis liés à l'identification :** Les registres incomplets des propriétés reflètent les nombreux défis comme les systèmes manuels, la mauvaise identification des nouvelles propriétés, les interférences politiques, le recours à un enregistrement légal de la propriété avant que les propriétés puissent être taxées, et une coopération inefficace entre les gouvernements centraux et locaux.
- 3. Outils TI et simplification :** En tenant compte de ces défis, la recherche a de plus en plus plaidé en faveur d'une simplification et de l'utilisation accrue de la technologie, y compris en envisageant des approches donnant la « priorité à l'impôt foncier » qui permettent aux propriétés d'être incluses dans les rôles de l'impôt foncier même lorsque la propriété officielle n'a pas été enregistrée dans les cadastres nationaux.
- 4. Stratégies de réforme :** Les expériences des pays sont variées et reflètent différentes stratégies. L'expérience à Freetown au Sierra Leone met en évidence le potentiel des approches simplifiées de « priorité à l'impôt foncier ». L'expérience de Kampala en Ouganda met l'accent sur le potentiel des approches hybrides qui offrent des informations plus complètes mais à un coût plus élevé et dans des délais plus longs. Pendant ce temps, le Sénégal poursuit une réforme de « priorité au cadastre » en cherchant à obtenir les données les plus complètes et de la meilleure qualité, mais cela implique des risques plus importants en matière de coûts, de délais et de coopération intergouvernementale.

### Points clés à retenir

- 1. Des registres incomplets :** Les registres des propriétés pour des besoins d'impôt foncier sont généralement incomplets dans les pays à faibles revenus, ce qui sape la collecte de revenus, l'équité et la confiance publique.



Bindonvilles de Caracas, Venezuela

<sup>2</sup> Vous trouverez plus d'informations sur la situation à Kampala/en Ouganda ici : <https://www.theigc.org/sites/default/files/2021/01/Ahabwe-et-al-2021-Policy-brief.pdf>