

NOTE STRATÉGIQUE DE L'ATAF

# LES CINQ PRINCIPES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME DE L'IMPÔT FONCIER EN AFRIQUE

DÉCEMBRE 2021



AFRICAN TAX  
ADMINISTRATION FORUM

FORUM SUR  
L'ADMINISTRATION  
FISCALE AFRICAINE



**International Centre for  
Tax and Development**

## AVIS DE DROIT D'AUTEUR

La présente publication ou toute partie de celle-ci ne peut être reproduite, copiée, transmise, transcrite, ou autrement stockée ou traduite dans une langue ou un langage informatique, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans le consentement conjoint écrit préalable du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) et du Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD). Toute reproduction ou adaptation non autorisée de cette publication constitue une violation du droit d'auteur et engage la responsabilité civile et/ou pénale de son auteur. L'ATAF et l'ICTD pourraient prendre conjointement des mesures pour supprimer ou éliminer une telle violation.

## À PROPOS DE L'ATAF

[Le Forum sur l'administration fiscale africaine \(ATAF\)](#) est une organisation créée par les autorités fiscales africaines en 2009, pour améliorer les performances des administrations fiscales en Afrique. Les administrations fiscales de 40 pays d'Afrique sont membres de l'ATAF, soit 74% des administrations fiscales du continent, ce qui en fait le principal organisme du domaine fiscal sur le continent. Les deux derniers pays à rejoindre l'ATAF sont le Mali et la Somalie en 2020. L'ATAF est convaincu qu'une meilleure administration fiscale permet de renforcer la croissance économique, d'accroître la responsabilité de l'État envers ses citoyens et de mobiliser de manière plus efficace les ressources intérieures. Étant désormais à sa 12e année d'existence, l'ATAF

s'est positionnée comme la solution intérieure de l'Afrique à l'amélioration de la collecte des recettes, à la promotion du rôle de la fiscalité dans la gouvernance et à l'édification de l'État, ainsi que pour donner une voix au continent sur les questions fiscales internationales.

Le Secrétariat de l'ATAF exprime sa gratitude à tous les États membres pour leur soutien continu, les données et les ressources fournies qui constituent l'épine dorsale des publications de l'ATAF. Le soutien technique et financier sans faille dont bénéficie l'ATAF depuis sa création en 2009 de la part des membres, des partenaires de développement et des donateurs joue également un rôle clé dans le développement de l'organisation en tant que plate-forme importante pour l'Afrique en matière fiscale.

## À PROPOS DE L'ICTD

[Le Centre international pour la fiscalité et le développement \(ICTD\)](#) est un centre de recherche qui assiste les pays à faible revenu à renforcer leurs politiques et pratiques fiscales à travers la recherche collaborative, l'apprentissage inclusif et l'engagement constructif. L'ICTD est financé par UK Aid à travers le ministère des Affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume uni, ainsi que par la Fondation Bill & Melinda Gates

Les points de vue exprimés dans cette note et les documents de recherche connexes ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'ATAF, des partenaires de développement et des bailleurs de fonds de l'ICTD'.

# Introduction

La pandémie actuelle de COVID-19 et la crise économique qui l'accompagne ont plongé l'Afrique dans une récession pour la première fois en plus de 25 ans, mettant ainsi les ressources déjà limitées des collectivités locales à rude épreuve. Elle a en même temps, permis de reconnaître le rôle crucial que jouent les collectivités locales en tant que prestataires de services de première ligne, d'où le retour de la question urgente de la collecte des recettes fiscales plus importantes en tête de liste des préoccupations afin que ces services soient fournis efficacement.

En Afrique, l'on s'accorde de plus en plus sur le fait que l'impôt foncier est une source potentielle de recettes fiscales importantes qui, à ce jour, demeure inexploitée à travers le continent, vu que les recettes de la fiscalité foncière y sont encore largement en dessous de 0.5% du PIB. Des programmes de réforme ciblés particulièrement sur l'impôt foncier peuvent contribuer à accroître

la contribution de l'impôt foncier aux recettes intérieures. La nature exacte de la réforme et les facteurs déterminants de sa réussite varient en fonction du contexte politique, administratif et institutionnel dans lequel la réforme est entreprise.

La présente note stratégique identifie les cinq principes communs d'une réforme réussie de l'impôt foncier selon les recherches publiées, les expériences pays ainsi que les recommandations du 6e Congrès du Réseau africain de recherche fiscale (ATRN) de l'ATAF (6 - 8 septembre 2021) qui a rassemblé des chercheurs et des praticiens de plus de 40 pays africains, à travers trois webinaires (de mars à juin 2021) organisés conjointement par le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) et l'Initiative africaine de l'impôt foncier (APTI). Ces principes sont tirés d'une multitude d'expériences africaines et d'autres décideurs politiques peuvent s'en inspirer pour entreprendre leurs propres réformes.

**PRINCIPE 1 : Autant que possible, l'administration de l'impôt foncier doit être confiée aux collectivités locales. Étant donné que les amendements institutionnels visant à rendre les collectivités locales plus autonomes peuvent prendre du temps à se matérialiser, il serait beaucoup plus rationnel, à court terme, de maintenir une collaboration et des consultations étroites entre les différents échelons de gouvernement, particulièrement entre le niveau local et national.**

Dans plusieurs pays africains, l'administration des taxes foncières est une responsabilité que partagent les administrations centrales et locales, bien que les dépenses basées sur les recettes générées soient effectuées par les collectivités locales. Au Ghana, par exemple, l'administration de l'impôt foncier est une responsabilité partagée entre l'administration centrale et les collectivités locales. L'administration centrale se préoccupe principalement de l'identification, de

l'évaluation et de la fixation des taux. Tandis que les collectivités locales s'occupent de la collecte de la taxe et de l'application de la loi. Dans la plupart des pays francophones, notamment le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, l'administration centrale a compétence sur tous les aspects de l'impôt foncier, de l'identification à la collecte, y compris l'application de la loi. En effet, la répartition des rôles varie considérablement d'un pays à l'autre et les différents

partages de responsabilités créent des dynamiques techniques, politiques et administratives distinctes qui influent considérablement sur les réformes de l'impôt foncier.

Bien que certaines divergences d'opinions persistent encore sur la répartition idéale des responsabilités en matière d'administration de l'impôt foncier entre les niveaux central et local du gouvernement, les collectivités locales, en jouant un rôle plus important, peuvent renforcer la responsabilisation des autorités locales vis-à-vis des citoyens pour mieux répondre aux besoins des populations. Par conséquent, les réformes de la taxe foncière doivent être principalement axées sur des amendements des cadres institutionnels qui visent à attribuer plus de responsabilités aux collectivités locales à long terme.

Les expériences et recherches dans différents pays ont permis d'identifier les raisons suivantes qui se présentent comme des arguments en faveur d'une plus grande autonomie pour les collectivités locales :

› **Amélioration de la perception des recettes :**

les collectivités locales sont plus susceptibles d'être motivées à consacrer le maximum d'efforts dans l'augmentation des recettes collectées lorsqu'elles en profitent directement. L'expérience de la recentralisation et de la redécentralisation en Tanzanie illustre la bonne performance de l'impôt foncier lorsqu'il est mobilisé par l'administration centrale ou par les collectivités locales.<sup>[1]</sup> De même, une étude analysant les données de 44 pays africains entre 1980-2017 a révélé que la décentralisation de la collecte des recettes de l'impôt foncier entraîne une augmentation de 0.2 points de pourcentage des recettes de l'impôt foncier.<sup>[2]</sup>

› **Amélioration de la qualité de l'information sur la propriété foncière :** étant donné qu'elles sont plus proches des propriétés taxées, les collectivités locales sont plus susceptibles

d'obtenir des informations de meilleure qualité sur les transactions immobilières, les données foncières et la propriété immobilière ou les cessions des titres de propriété. Lorsque c'est effectivement le cas, elles devraient également être mieux placées pour administrer cette taxe, afin que les recettes qui en découlent leur servent à fournir des services adaptés aux besoins des citoyens.<sup>[3]</sup>

Les responsabilités supplémentaires que l'on confie aux collectivités locales doivent s'accompagner de multiples initiatives axées sur le renforcement de leurs capacités administratives. Les administrations centrales peuvent jouer un rôle important à ce niveau, en veillant à ce que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de toutes leurs responsabilités, ce qui pourrait être un processus de longue haleine. Par ailleurs, le contexte institutionnel permettant l'attribution de ces responsabilités peut prendre du temps à évoluer. Par conséquent, il est essentiel qu'à court terme, l'accent soit mis beaucoup plus sur une collaboration et une concertation accrues entre les différents organismes gouvernementaux impliqués dans la réforme de l'impôt foncier, afin de pouvoir renforcer, en même temps, les capacités locales et contribuer à l'administration de l'impôt foncier.

Cependant, selon les expériences récentes vécues à travers le continent, lorsque la collaboration et la concertation entre les agences de l'administration centrale et entre l'administration centrale et les collectivités locales sont inefficaces, il en résulte des entraves à la réforme de l'impôt foncier. Le peu de motivation que les collectivités locales ont à collaborer avec les administrations centrales en matière d'administration de l'impôt foncier peut s'expliquer par le fait que les recettes mobilisées ne leur reviennent pas directement. Pire encore, certaines contraintes administratives, qui existent surtout au niveau local affaiblissent la capacité des collectivités à actualiser les registres fonciers et

d'évaluation, en plus de l'absence de mécanismes d'échange d'informations entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux en possession des données sur la propriété et les transactions immobilières, notamment les banques, les promoteurs immobiliers, les notaires, les sociétés de services publics, les agents immobiliers et les sociétés d'eau et d'électricité - ces sources d'informations pourraient être mise à profit si seulement un cadre garantissant la protection de la confidentialité des utilisateurs était mis en place, en plus des dispositions du code des impôts qui définissent les modalités et le type d'informations que les propriétaires peuvent partager avec l'administration. Il est donc essentiel que la collaboration et la concertation soient renforcés pour que les rôles et les attentes des principaux intervenants dans l'échange d'information, les registres fonciers et les propriétés foncières soient mieux appréhendés.

Les principales mesures à adopter pour une collaboration plus saine entre les institutions gouvernementales et non gouvernementales sont :

› **Identifier les goulots d'étranglement institutionnels** : le point de départ consiste souvent à identifier d'abord le maillon faible de la collaboration institutionnelle qui rend l'imposition foncière inefficace. Par exemple, dans certains cas comme au Ghana, les collectivités locales ont du mal à actualiser les registres d'évaluation en raison du manque de collaboration avec les autorités nationales d'évaluation ou foncières ou de la législation qui ne permet pas facilement l'adaptation des systèmes aux réalités locales.

› **Encourager la collaboration institutionnelle** : lorsque des règles de collaboration existent, les administrations centrales devraient mettre en œuvre des mécanismes pour les faire respecter et, dépendant des circonstances, créer des règles informelles fondées sur la confiance mutuelle et rendre la concertation

entre les différentes institutions impliquées dans l'administration de l'impôt foncier plus attrayante par des incitations. Il faut surtout reconnaître qu'une mobilisation efficace des recettes de l'impôt foncier peut contribuer au renforcement de la capacité financière des collectivités locales, qui pourraient à leur tour, contribuer au développement national à travers des initiatives locales et en fin de compte, une collaboration plus saine en matière de fiscalité foncière pourrait en résulter. Lorsqu'il n'existe pas de règles de collaboration, les pays devraient réviser leurs lois afin d'y ajouter les dispositions nécessaires en la matière.

› **Partage d'informations centralisé** : la mise en place d'un système centralisé de partage d'informations en ligne - lorsque la capacité technologique le permet - entre les ministères, les échelons de gouvernement et les organismes tiers, tels que les compagnies d'eau et d'électricité, peut améliorer l'accès aux données sur la propriété et faciliter l'actualisation des registres fiscaux fonciers et des registres d'évaluation. Le Kenya offre un exemple de collaboration et de partage d'informations avec son Système national de gestion des informations sur la gestion des terres (NLIMS) en cours de mise en œuvre. Il s'agit d'une base de données centralisée en ligne qui relie les bases de données foncières et des transactions des agences de l'administration centrale avec celle des gouvernements des comtés.

Le soutien politique ferme pour une réforme institutionnelle qui vise à renforcer les domaines critiques de collaboration et de concertation est essentiel. Ceci est d'autant plus important lorsqu'on sait que l'institutionnalisation de la réforme de l'impôt foncier peut prendre du temps, d'où la nécessité d'un tel soutien. Dans les cas où des changements institutionnels ont pu se produire avec succès, comme à Kampala, en Ouganda ou en Angola, il a fallu un leadership politique fort.

Par exemple, le soutien politique a été crucial à la réalisation réussie de l'interconnexion entre le Système intégré d'immatriculation foncière et la

matrice de configuration fiscale en Angola, qui a permis de faciliter le partage d'informations entre les agences gouvernementales.<sup>[4]</sup>

**PRINCIPE 2 : Les choix relatifs à l'identification des propriétés effectués au cours du processus de réforme doivent être prudents. Toutes les parties prenantes concernées doivent participer au processus d'identification et certaines considérations particulières doivent être prise en compte pour la durabilité à long terme.**

Les principaux objectifs de l'identification de la propriété sont :

- › **Recettes** : l'autorité fiscale peut taxer toutes les propriétés éligibles, en s'assurant qu'aucune d'entre elles n'a été taxée doublement. Pour ce faire, l'information foncière issue des contrôles fiscaux doit renvoyer au contribuable concerné.
- › **Administration** : faciliter l'évaluation des propriétés, la distribution des factures et les processus d'application de loi. L'administration fiscale a également la possibilité d'entrer en contact avec le propriétaire d'une propriété donnée.

L'idéal serait que la fiche d'identification de chaque propriété comprenne ; une adresse explicite, la possibilité de visualiser cette adresse sur une carte (de préférence par SIG, le cas échéant), le nom du contribuable et le numéro d'identification correspondant et les coordonnées du contribuable pour pouvoir le contacter, le cas échéant. Les informations sur le titre foncier et le propriétaire légal si celui-ci n'est pas l'assujetti propriétaire bénéficiaire, mais dans la plupart des cas, ces informations ne sont pas requises aux fins de l'impôt foncier et c'est ce qui fait la différence entre un cadastre fiscal et un cadastre légal.

La plupart des gouvernements africains sont loin de disposer d'informations aussi complètes. Il y a donc un compromis à faire entre tenter de mettre en place un système d'information complet qui contient des informations détaillées et complètes sur la propriété immobilière (y compris les

détails du titre foncier) et opter pour un système d'identification plus simple et moins détaillé qui permet d'augmenter les recettes fiscales plus rapidement. Bien que la deuxième option soit la moins coûteuse, tant en termes de capacités financières qu'humaines, le fait d'être le système le plus simple le rend moins durable à plus long terme, surtout si certaines informations critiques lui manquent.

Le choix idéal dépendra donc du contexte institutionnel de chaque pays à un moment donné. Les considérations générales dans le choix du système d'identification devraient tenir compte des éléments suivants :

- › **Mise en œuvre progressive** : lorsque l'objectif à court terme est d'augmenter les recettes fiscales foncières, le choix à faire pour les gouvernements est celui d'une identification simplifiée des propriétés qui leur permettra d'atteindre cet objectif de manière efficace et équitable. Avec le temps et au fur et à mesure que leurs ressources humaines et financières augmentent, ils peuvent passer à la collecte d'informations plus complètes. L'approche choisie par Freetown, en Sierra Leone, a été de se concentrer sur la collecte des recettes en générant de nouveaux identifiants pour chaque propriété. Au Rwanda en revanche, un programme foncier a permis de numériser les titres fonciers à travers l'ensemble du territoire national et les composantes de la fiscalité foncière ont été ajoutées plus tard.

› **Flexibilité** : les intervenants dans le processus de mise au point du nouveau système, doivent s'assurer qu'il pourra subir des modifications à l'avenir, notamment avec l'ajout d'un module de données liées à chaque propriété. Par exemple, un registre de la taxe foncière contenant des identifiants de la propriété précis tels que des coordonnées SIG peut avoir une composante pour le titre foncier et des informations sur la propriété qui peuvent

être ajoutées au fur et à mesure qu'elles sont disponibles.<sup>[6]</sup>

› **Durabilité** : les principaux acteurs impliqués dans la réforme doivent prévoir des échanges qui se tiendront entre les différentes entités qui participent à l'identification, la titrisation et l'imposition des propriétés, pour évaluer ses objectifs à court, moyen et long terme et développer une stratégie dynamique de réforme évolutive.

---

**PRINCIPE 3 : Les ressources financières, matérielles et humaines importantes requises pour effectuer la transition vers un nouveau régime de l'impôt foncier doivent être bien planifiées et suffisantes. En outre, il faut noter d'emblée que les coûts initiaux ne sont recouvrables que plusieurs années plus tard.**

La mise en place d'un nouveau régime de taxe foncière demande des investissements importants dans la technologie, les opérations sur le terrain, le traitement de l'information, la communication et l'application de la loi.<sup>[6]</sup> Dans certains cas, ces coûts peuvent s'avérer supérieurs aux recettes courantes tirées des impôts fonciers. Il est vrai qu'une réforme réussie se rentabilise au fil du temps mais, les considérations importantes dont il faut tenir compte au début de la réforme sont :

› **Aligner les objectifs et les moyens** : l'administration qui entreprend la réforme doit procéder à une évaluation globale des besoins et planifier le budget sur un horizon minimum de deux à trois ans, afin de déterminer les ressources nécessaires et évaluer la part de ces ressources qui proviendra de sources externes. Cela sous-entend que les acteurs qui dirigent le processus de réforme doivent être animés d'une forte motivation et disposer de la capacité et de la légitimité de mobiliser des ressources, pour que les efforts soient durables. Il est peu probable qu'une réforme globale de l'impôt foncier connaisse du succès sans une volonté politique soutenue.

› **Définir les paramètres des contributions financières ou en nature provenant des parties prenantes locales et internationales** : la plupart des réformes de la taxe foncière qui ont réussies se sont appuyées sur des collaborations avec plusieurs acteurs. Le nombre d'organisations internationales prêtes à soutenir le renforcement de la fiscalité foncière augmente de plus en plus, et ça vaut souvent la peine de trouver du temps pour échanger avec elles. Cependant, il est important que le processus évolue dans un cadre qui permettra sa survie même au-delà de cette coopération ou après ce financement. Même dans les systèmes où la fiscalité foncière est centralisée, la possibilité existe toujours pour les collectivités locales d'apporter leur soutien sous forme de campagnes de sensibilisation, de carburant et de véhicules.<sup>[7]</sup>

› **Investir dans les compétences et les ressources humaines** : une réforme de l'impôt foncier réussie repose sur un large éventail de compétences (par exemple, élaboration des politiques, gestion du changement, développement de logiciels, stockage de

données, cartographie SIG, expertise en évaluation immobilière, communication). Pour que les efforts consentis soient viables, les juridictions fiscales doivent investir dans l'acquisition de l'expertise requise et dans la formation interne continue pour assurer la durabilité des connaissances institutionnelles qui pourront se développer et se pérenniser dans le temps. Cela pourrait aller jusqu'à repenser la configuration administrative existante. <sup>[8]</sup>

Pilotage et évaluation : la stratégie de réforme porteuse de fruits est celle qui passe par une phase pilote où un nouveau système ou protocole d'impôt foncier est mis à l'essai dans des zones bien choisies, à petite échelle, avant son déploiement sur l'ensemble du territoire municipal ou national. Les collaborations avec des chercheurs peuvent également être d'un apport dans l'évaluation rigoureuse des coûts et des avantages d'un nouveau système, ainsi que pour définir les améliorations futures. <sup>[9]</sup>

---

**PRINCIPE 4: Une réforme de l'impôt foncier réussie s'accompagne d'une stratégie de communication globale et créative adaptée aux contextes locaux et soutenue par des résultats de la recherche.**

La discipline et le respect de la loi sont essentiels à la réalisation des objectifs des gouvernements en termes de recettes. Il est donc peu surprenant que les recherches démontrent que les défis liés à une faible discipline et au non-respect de la loi constituent des entraves aux progrès de la réforme. Par conséquent, une réforme globale de l'impôt foncier doit être concentrée sur l'élaboration de stratégies susceptibles de promouvoir le renforcement de la discipline fiscale volontaire et des mesures visant à faire respecter les lois.

En se basant sur les expériences de différents pays et avec l'appui des données probantes, les étapes incontournables permettant d'atteindre ces objectifs sont :

› **Sensibilisation et communication** : organiser des campagnes de sensibilisation et de communication sur les avantages du paiement de l'impôt ciblées sur les communautés, les contribuables et d'autres parties prenantes à travers les journaux, la télévision, les plateformes en ligne et les réseaux sociaux peut favoriser la conformité fiscale volontaire. Pour ce faire, il est essentiel de faire ressortir clairement le lien qui existe entre les recettes fiscales foncières et la prestation de services publics.

Lagos est un bon exemple de stratégie de communication avec les citoyens qui a entraîné un renforcement de la discipline fiscale lors de la réforme de la taxe foncière des années 2000. La ville a réussi à communiquer clairement le lien entre les impôts fonciers et les projets d'investissement pour démontrer comment les recettes fiscales sont utilisées, à travers divers moyens de communication, y compris les réseaux sociaux. Ces démonstrations de responsabilité ont accru la conformité fiscale, tout comme les campagnes de sensibilisation au paiement des impôts et les programmes de sensibilisation élargis ont permis de mettre en exergue le lien qui existe entre les paiements et les investissements dans les services publics. Lagos a augmenté ses recettes fiscales de 190 millions de dollars américains en 1999 à plus de 1 milliard de dollars américains en 2011. De la même manière, Freetown a lancé plusieurs campagnes de communication, notamment à la radio avec des messages en dialectes locaux, pour informer le public sur la réforme de la taxe foncière.

› **Responsabilité et transparence** : promouvoir la participation, la responsabilité et la

transparence dans les dépenses publiques à travers la publication dans un langage digeste des budgets et des rapports de dépenses peut accroître la confiance des citoyens et les motiver à s'acquitter volontairement de leurs impôts. Les villes de Lagos, Kampala, Durban et Nairobi ont commencé à utiliser les plateformes en ligne et les réseaux sociaux pour dialoguer avec les citoyens et les informer sur les prestations de services pour plus de responsabilité et de transparence. L'introduction par les gouvernements des formes de budgétisation participative à travers lesquelles les citoyens peuvent participer directement aux décisions concernant l'allocation des nouvelles recettes est une option plus ambitieuse qui a été adoptée par Freetown et Tshwane.

› **Crédibilité de l'application de la loi** : bien que dans plusieurs pays, les textes juridiques restent la base de l'application de la loi qui permet aux autorités fiscales de se fier aux tribunaux pour la poursuite judiciaire des contrevenants, il n'en demeure pas moins que ces mesures échouent le plus souvent en raison de leur coût et des ressources importantes qu'elles demandent. En outre, l'application de la loi ne jouit pas souvent d'un grand soutien politique. Par conséquent, le recours à des mesures rigoureuses et crédibles pour faire respecter les lois en consacrant plus de ressources humaines et techniques à la poursuite stratégique de ceux qui la viole peut avoir un impact beaucoup plus important et plus répandu sur la discipline. Par ailleurs, les mesures prises à cet égard doivent

être politiquement soutenues si le message ferme sur les conséquences encourues en cas d'indiscipline doit passer clairement parmi les contribuables et les contrevenants. Les villes d'Accra, Nairobi et Lagos démontrent à quel point l'adoption de mesures crédibles de promotion de la discipline est importante en exposant publiquement ceux qui violent les lois et en s'assurant de la collaboration des tribunaux pour la poursuite en justice des contrevenants.

› **Transparence et appels** : Les contribuables sont plus susceptibles de considérer le système comme équitable et de s'y conformer lorsqu'ils comprennent les bases de calcul de leur facture fiscale et qu'ils ont la possibilité de corriger les erreurs. Appliquer une méthodologie simple et transparente de calcul des dettes fiscales et mettre en place un mécanisme d'appel accessible aux citoyens, afin qu'ils comprennent mieux les méthodes d'évaluation de leur propriété et de leurs dettes fiscales - le fait d'avoir en même temps la possibilité de corriger les erreurs, le cas échéant, permet de garder le soutien du grand public pour la réforme. C'est notamment le cas dans la ville de Freetown, en Sierra Leone, où l'on a pu intégrer un mécanisme d'appel dans le programme de réforme, afin que les citoyens puissent accéder à un résumé de leurs démarches d'évaluation foncière et demander la correction des erreurs, le cas échéant. Cette dimension de transparence que l'on ajoute au processus améliore la discipline fiscale volontaire.

---

**PRINCIPE 5 : La numérisation peut améliorer l'efficacité et l'efficacé globale de la fiscalité foncière si la technologie choisie correspond aux capacités de l'institution qui l'adopte.**

En Afrique, on observe une tendance qui prend progressivement de l'ampleur et qui consiste à

faire recours à la technologie dans le domaine de la fiscalité foncière pour renforcer globalement son

efficacité. Les exemples illustrant les moyens par lesquels ce nouveau phénomène peut aboutir à des résultats positifs sont :

- › **Identification à grande échelle** : les Systèmes d'information géographique (SIG), l'imagerie par satellite et par drone permettent une identification plus rapide et plus complète des propriétés, particulièrement dans les contextes où les systèmes d'adressage sont incomplets. Par ailleurs, l'actualisation des registres d'évaluation en cas de changements significatifs affectant la base d'évaluation, par une évaluation complémentaire régulière peut également être effectuée de manière plus efficace. Par exemple, dans certaines régions du Ghana, l'utilisation du SIG a conduit à une augmentation substantielle du nombre de propriétés inscrites au registre.
- › **Évaluation automatisée** : les plateformes numériques peuvent faciliter l'utilisation de processus automatisés permettant de convertir des caractéristiques clés de la propriété en facteurs d'évaluations à des fins fiscales, comme c'est le cas par exemple à Freetown, en Sierra Leone. En même temps, la possibilité qu'une base d'actualisation plus fréquente des registres d'évaluation se crée également, de telle sorte qu'ils reflètent plus les changements affectant la base d'évaluation et cela peut favoriser la transparence et l'équité.
- › **Coordination améliorée** : la numérisation des bases de données immobilières signifie qu'avec les bons protocoles en place, diverses institutions et niveaux de gouvernement peuvent avoir accès aux mêmes données. Comme l'ont révélé les programmes de réforme au Mozambique, en Angola, au Kenya et au Sénégal, l'échange de renseignements entre les institutions s'est amélioré. L'une des considérations majeures à cet égard, est cependant, le maintien de l'intégrité et de la confidentialité des données des contribuables,

d'où l'importance de l'adaptation des privilèges de modifications par catégorie.

- › **Transparence accrue** : lorsqu'on fait également recours à la technologie pour calculer les obligations fiscales foncières, il est possible d'éliminer la subjectivité du processus d'évaluation. Comme cela a été noté dans le cas de Freetown, en Sierra Leone, le fait que le contribuable comprenne mieux ce qu'il doit payer est un signe de transparence accrue qui peut également favoriser la discipline dans l'ensemble.
- › **Collecte améliorée** : les systèmes qui permettent la facturation automatisée et le paiement dématérialisé, tels que l'argent mobile, facilitent la discipline de la part du contribuable et peuvent améliorer le recouvrement des recettes. Cela a été démontré par la mise en œuvre du système e-Citie à Kampala, en Ouganda, ainsi que dans un certain nombre d'autres pays, comme le Kenya et la Tanzanie, qui autorisent les paiements par mobile money.
- › **Résilience renforcée** : la pandémie a également mis en évidence le rôle important que joue la technologie dans le renforcement de la résilience des systèmes de collecte. Dans des pays comme le Rwanda, où plusieurs processus de collecte et de paiement des impôts fonciers ont été numérisés, ils ont été protégés contre des pertes de recettes qui auraient été beaucoup plus importantes s'ils dépendaient encore des processus manuels, vu que la collecte des impôts a continué tout au long de la pandémie.
- › **Les réformes ci-dessus ont connu du succès** parce qu'elles répondaient à un besoin précis qui a conduit à la mise en œuvre d'une technologie pertinente et adaptée aux capacités des institutions respectives. Par conséquent, dès lors que l'on envisage l'utilisation des technologies surtout pour assurer sa durabilité globale, il est important de tenir compte des quelques considérations suivantes :

- › **Simplicité** : la technologie choisie doit être aussi simple que possible pour pouvoir contribuer à l'augmentation des recettes et à une efficacité administrative plus accrue (c'est-à-dire processus et procédures administratifs plus efficaces). Tout système identifié doit être assez flexible pour pouvoir s'adapter aux futures modifications que vont subir les systèmes. En d'autres termes il doit être open source pour soutenir la durabilité globale du système.
- › **Efficacité** : la numérisation ne doit pas chercher à copier directement les processus manuels déjà en place. Au contraire, en adoptant la technologie, il faut plutôt penser à l'efficience et à l'efficacité globales des systèmes en rationalisant et en améliorant d'abord les processus déjà en place.
- › **Évaluation des besoins et essais** : les principales parties prenantes de la chaîne fiscale doivent être consultées et il faudrait consacrer un temps considérable à l'évaluation des besoins, aux phases de conceptualisation et d'essai, ainsi qu'à la communication et à la formation pour soutenir le déploiement de la technologie. Cela s'accompagne des observations fréquentes de la part des utilisateurs et le pilotage de tout nouvel outil.
- › **Capacité** : allouer des ressources financières et humaines suffisantes pour l'accompagnement de la mise en œuvre et l'adoption complètes de la technologie choisie. Cela suppose qu'il faut aussi envisager une approche par étapes à la numérisation en commençant par certains

éléments seulement du cycle de l'impôt foncier. Par ailleurs, même lorsque la numérisation est destinée à soutenir la taxe foncière à l'échelle des collectivités locales, les administrations centrales peuvent également disposer de ressources et de la capacité nécessaires pour contribuer à son achat et à sa mise en œuvre. En cherchant le meilleur moyen pour les administrations centrales de soutenir les collectivités locales dans ce sens, les questions d'efficacité, de normalisation, de compatibilité et de conformité ne sauraient être en reste.

- › **Durabilité** : les systèmes informatiques doivent inévitablement être mis à jour au fil du temps pour les adapter aux avancées technologiques et aux besoins changeants des gouvernements. Il est donc important qu'en se procurant un système informatique, des facteurs tels que la flexibilité et le support au fil du temps soient dûment pris en compte, au même titre que les modalités de transfert de la propriété à l'administration, y compris les codes sources et les compétences dans la mesure du possible, afin d'éviter un blocage par le fournisseur

La mise en garde la plus importante en ce qui concerne ce principe est probablement le fait que la numérisation et la technologie ne seront pas à elles seules la panacée qui rendra le régime de la taxe foncière plus performant. Elles devraient plutôt être vues comme des outils d'appui des processus de réforme dont la réussite globale dépendra de la qualité même du régime de la taxe foncière à la base.

# Conclusion

---

L'augmentation des ressources financières des collectivités locales en Afrique est essentielle dans les contextes où le problème de l'amélioration de la qualité des services publics et les besoins en termes de développement sont des questions urgentes. Les taxes foncières constituent de toute évidence une source potentielle de recettes fiscales et des réformes soigneusement conçues, qui de préférence, s'appuient sur des recherches préalables et des évaluations approfondies des besoins des collectivités locales, peuvent permettre à ces collectivités de générer des recettes considérables pour atteindre ces objectifs. À l'ère de la numérisation, exploiter

les avantages qu'offrent les technologies de l'information pour renforcer la capacité administrative des gouvernements peut constituer un facteur clé de réussite globale des réformes. Cette note stratégique a identifié cinq principes communs à la réussite d'une réforme de la taxe foncière, en s'appuyant sur des programmes récents ou en cours à travers l'Afrique. L'état actuel de ces réformes peut être une source d'apprentissage pour les décideurs politiques intéressés par des progrès similaires. Espérons que toutes ces leçons seront enrichies davantage lorsque de nouvelles évaluations des réformes en cours seront disponibles.

# Notes de fin

- [1] Présentation de Odd-Helge Fjeldstad intitulée « Challenges and strategies for effective intergovernmental collaboration in property taxation: the case of Tanzania » à l'occasion du webinaire ATAF APTI du 30 Juin 2021: <https://www.ictd.ac/event/webinar-strengthening-intergovernmental-collaboration-for-effective-property-taxation/>
- [2] Démonstration faite par le Dr. Seydou Coulibaly lors du congrès de l'ATRN en septembre 2021 dans son article « Décentralisation, numérisation et le problème de la responsabilité de l'administration fiscale : preuves tirées de l'impôt foncier en Afrique ». Il a analysé les données de 44 pays africains sur la période 1980-2017 et a constaté que la décentralisation de la collecte des recettes fiscales foncières entraîne une augmentation de 0.2 point de pourcentage des recettes fiscales foncières.
- [3] Argument présenté par Ndjallé André II Emmanuel soulignant l'importance « d'intégrer toutes les informations foncières détenues par l'administration centrale des impôts, les communes, et les services cadastraux (...) cela nécessite une bonne collaboration entre ces différents acteurs ». Pour plus d'informations, voir l'article de Tom Goodfellow : « Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation ». <https://www.ictd.ac/publication/central-local-government-roles-relationships-property-taxation/>.
- [4] Évoqué dans une présentation de Carla Almeida lors de la 3e rencontre ATAF APTI le 30 juin 2021. <https://www.ictd.ac/event/webinar-strengthening-intergouvernemental-collaboration-for-effective-property-taxation/>
- [5] Exemple tiré d'une réforme en cours à Dakar, au Sénégal, abordé lors du Dialogue politique 2 de la Conférence de l'ATRN, pour illustrer les défis qui entravent le bon équilibre entre l'exhaustivité et la faisabilité, ainsi que l'importance de la flexibilité. L'exigence initiale incorporée dans le nouveau logiciel ne permettait pas l'imposition foncière sans le numéro d'identification fiscale du propriétaire, cependant, des consultations sont en cours pour assouplir cette exigence, afin d'augmenter le nombre de propriétés taxées.
- [6] Identifié comme un obstacle majeur à la réforme par Jean-Claude Mondo, coordinateur du projet Cadastre, division des Études et de la Planification du ministère des Finances du Cameroun : « *les administrations en charge de la fiscalité foncière doivent mobiliser des moyens considérables pour augmenter leur capacité d'intervention dans tous les segments et notamment pour l'identification des propriétés et des propriétaires, la valorisation, la diffusion des avis d'imposition* ».
- [7] Au Sénégal, bien que la fiscalité foncière soit gérée par l'administration fiscale centrale, les communes interviennent en contribuant des véhicules et du carburant et en organisant des campagnes de sensibilisation.
- [8] Le document présenté à la conférence de l'ATRN par Halidou Boureima, expert en informatique à la Direction Générale des Impôts du Niger, identifie l'insuffisance des investissements dans la formation et le développement des compétences du personnel, ainsi que l'insuffisance des moyens financiers et matériels en général, comme principale raison de l'échec de la numérisation dans la taxe foncière au Niger.
- [9] La préparation d'une telle approche comprend l'évaluation de sa faisabilité politique et juridique, bien que dans la plupart des cas, l'argument logique serait que l'administration ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer des mises à jour complètes de l'impôt foncier simultanément à travers l'ensemble de la juridiction.

## À lire aussi

---

Babawale, GK et T. Nubi. "Property Tax Reform: An Evaluation of Lagos State Land Use Charge, 2001." *International Journal of Law and Management* 53, no. 2 (22 mars 2011) : 129–48. <https://doi.org/10.1108/17542431111119405>.

Collier, Paul, Edward Glaeser, Tony Venables, Michael Blake et Priya Manwaring. "Land and Property Taxes for Municipal Finance." IGC Working Paper. International Growth Centre, 2018. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/08/Land-and-Property-Taxes-for-Municipal-Finance-06.07.18.pdf>.

Fjeldstad, Odd-Helge, Merima Ali et Lucas Katera. "Policy Implementation under Stress: Central-Local Government Relations in Property Tax Administration in Tanzania." *Journal of Financial Management of Property and Construction* 24 (March 28, 2019). <https://doi.org/10.1108/JFMPC-10-2018-0057>.

Franzsen, Riël et William McCluskey. *Taxe foncière en Afrique : statut, défis et perspectives*. Lincoln Institute of Land Policy, 2017.

Goodfellow, Tom. "Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation." ICTD Summary Brief. ICTD, 2017.

Goodfellow, Tom et Oliver Owen. "Taxation, Property Rights and the Social Contract in Lagos." SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, January 1, 2018. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3120572>.

Haas, Astrid. "Property Taxes: Exploring the Untapped Potential for the City of Hargeisa." IGC Working Paper. International Growth Centre, 2017.

Haas, Astrid RN, Priya Manwaring et Jennifer Musisi. "Property Taxes in a Pandemic World." *International Growth Centre Blogs* (blog), August 13, 2020. <https://www.theigc.org/blog/property-taxes-in-a-pandemic-world/>.

Kamara, Abou Bakarr, Niccolo Meriggi et Wilson Prichard. "Freetown Just Implemented a New Property Tax System That Could Quintuple Revenue - ICTD." *The International Centre for Tax and Development* (ICTD) (blog), May 22, 2020. <https://www.ictd.ac/blog/freetown-new-property-tax-system-quintuple-revenue/>.

Kelly, Roy. "Property Tax Collection and Enforcement." In *A Primer on Property Tax*, edited by William J. McCluskey, Gary C. Cornia et Lawrence C. Walters, 141-71. Blackwell Publishing Ltd, 2012. <https://doi.org/10.1002/9781118454343.ch6>.

Kelly, Roy, Roland White et Aanchal Anand. *Property Tax Diagnostic Manual*. Washington, DC : Banque Mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34793?show=full>.

Knebelmann, Justine et Victor Pouliquen. « Renforcement de l'évaluation foncière pour la fiscalité à Dakar, Sénégal - ICTD. » *Le Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD)* (blog), 8 juillet 2021. <https://www.ictd.ac/blog/property-tax-valuation-reform-dakar/>.

- Knebelmann, Justine, Bassirou Sarr et Victor Pouliquen. « Développer et adopter de nouveaux outils numériques pour la réforme de la taxe foncière à Dakar, au Sénégal. » *Blogs ICTD* (blog). Consulté le 17, septembre 2021. <https://www.ictd.ac/blog/developing-adopting-digital-tools-property-tax-reform-dakar-senegal/>.
- Kopanyi, Mihaly et Riël Franzsen. "Property Taxation in Kampala, Uganda: An Analytic Case Study on a Successful Reform," March 2018. <https://www.ictd.ac/publication/property-taxation-in-kampala-uganda-analytic-case-study-on-a-successful-reform/>.
- Manwaring, Priya et Tanner Regan. "The Compliance Challenge: Raising Property Tax Revenues in Kampala." IGC (blog), January 28, 2021. <https://www.theigc.org/blog/the-compliance-challenge-raising-property-tax-revenues-in-kampala/>.
- McCluskey, William, Riel Franzsen, Mundia Kabinga et Chiabala Kasese. « Le rôle des technologies de l'information pour améliorer les recettes fiscales foncières au Kenya, en Tanzanie et en Zambie ». ICTD Research in Brief, juin 2019. <https://www.ictd.ac/publication/the-role-of-information-technology-to-enhance-property-tax-revenue-in-kenya-tanzania-and-zambia/>.
- Monkam, Nara F. "Mobilising Tax Revenue to Finance Development: The Case of Property Taxation in Francophone Africa." Working Paper. Université de Pretoria, Département d'économie, novembre 2010. <https://repository.up.ac.za/handle/2263/15370>.
- Monkam, Nara F. « L'administration des taxes foncières en Afrique francophone : structures, défis et progrès. » *Finances et gestion publiques*, 2011, 34.
- Nyirakamana, Colette. "Incentives, Rules, Power, and Discretion: A Comparative Analysis of Local Financial Autonomy Building in The Cities of Accra And Nairobi." Thesis, McMaster University, 2021. <https://macsphere.mcmaster.ca/handle/11375/26337>.
- Prichard, Wilson. « Lier les recettes de la taxe foncière et les services publics ». Résumé de l'ICTD. ICTD, 2017.
- Prichard, Wilson, Anna Custers, Roel Dom, Stephen Davenport et Michael Roscitt. *Innovations en matière de conformité fiscale : cadre conceptuel*. Policy Research Working Papers. La Banque mondiale, 2019. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9032>.
- Prichard, Wilson et Paul Fish. « Renforcer les systèmes informatiques pour la réforme de la taxe foncière ». Résumé de l'ICTD. Centre international pour la fiscalité et le développement, septembre 2017. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/13501>.
- Regan, Tanner et Priya Manwaring. « Modèles d'évaluation de l'impôt foncier à Kampala, en Ouganda. » Blogs IGC (blog), 2019. <https://www.theigc.org/project/valuation-models-for-property-tax-in-kampala-uganda/>.

# Contexte de la note stratégique

---

Cette note stratégique est une synthèse des principales idées et recommandations issues des documents de recherche, des dialogues politiques et de plusieurs événements. Elle s'appuie sur les exposés et les discussions tenue au cours du [6e Congrès du Réseau africain de recherche fiscale \(ATRN\)](#) organisé virtuellement par la Kenya Revenue Authority (KRA) du 6 au 8 septembre 2021. Elle s'inspire également des trois webinaires sur 1) [L'évaluation foncière efficace à des fins fiscales](#) 2) [Les technologies de l'information pour la fiscalité foncière](#), et 3) Le renforcement de la coopération intergouvernementale en matière de fiscalité foncière, organisés conjointement par le Forum de l'administration fiscale africaine (ATAF) et le [Centre international de fiscalité et Développement \(ICTD\)](#) de l'Initiative [Africaine sur la Taxe Foncière \(APTI\)](#) entre mars et juin 2021 avant le Congrès. Cette note stratégique a été produite par la division de la recherche de l'ATAF dans le cadre du programme de l'ATRN en collaboration avec l'ICTD dans le cadre du programme APTI.

## Crédits

---

La publication a été rédigée par Astrid RN Haas, Justine Knebelmann et Dr. Colette Nyirakamana. L'ATAF et l'ICTD tiennent à remercier le professeur Riel Franzsen, le Dr Wilson Prichard, le professeur Roy Kelly et le professeur William McClusky et le personnel du Secrétariat de l'ATAF pour leur précieuse contribution, ainsi que Dr Nara Monkam, Frank Kalizinje et Dr Colette Nyirakamana en particulier, pour leur aide à la coordination de la publication de ce note.





### Secrétariat de l'ATAF

Division de la recherche

Postnet Suite 430, Private Bag 15,  
Menlo Park, Pretoria 0102,  
Afrique du Sud

---

+27 12 451 8800

communication@ataftax.org

[www.ataftax.org](http://www.ataftax.org)



### Institute of Development Studies

Brighton BN1 9RE, UK

---

+44 (0) 1273 606261

info@ictd.ac

@ICTDTax

[www.ictd.ac](http://www.ictd.ac)