

## Taxer les propriétaires fonciers à Dakar



### En bref

- Les impôts fonciers dans la région de Dakar offrent un potentiel énorme pour la mobilisation des revenus locaux, qui reste en grande partie inexploité.
- Les résultats d'une enquête de référence montrent que seulement 20% des parcelles sont inscrites au rôle d'imposition (données administratives), que 12% des propriétaires ont payé la taxe foncière en 2018 et que les paiements ne dépassent pas 20% des recettes fiscales théoriques (données d'enquête).
- L'équipe du projet s'est associée à l'administration fiscale (Direction générale des Impôts et Domaine, DGID) pour développer et mettre en œuvre un système de gestion de l'impôt foncier modernisé, en cours de déploiement dans le cadre d'un pilote randomisé dans la région de Dakar. Le système pourra être étendu à d'autres régions du pays après la phase d'expérimentation.
- Le programme comprend un recensement fiscal complet, réalisé à l'aide d'une nouvelle application permettant d'automatiser la collecte de données sur le terrain, d'asseoir et de liquider les impôts locaux et produire les avis d'imposition. Tout cela est fait sur la base d'informations cadastrales et d'adresses numérisées, afin de faciliter le recensement, la distribution des avis, les processus de contrôle et de gestion du contentieux.
- L'application permet également de tester une méthode d'évaluation de masse semi-automatisée pour évaluer les valeurs des propriétés.
- Le programme implique une coopération plus étroite entre l'administration fiscale, chargée de liquider et d'émettre les avis d'imposition, l'administration du Trésor, qui distribue les avis d'imposition et recouvre les recettes, et les Communes, bénéficiaires de ces impôts locaux, qui sensibilisent les contribuables et participent à l'identification des propriétaires.
- Le déploiement est en cours et durera au moins jusqu'en décembre 2019.

*Ce projet a été  
financé par  
International  
Growth Centre*

## Contexte

En 2014, le Sénégal a adopté son plan de développement économique actuel, le « Plan Sénégal Émergent », avec pour objectif principal de conduire le pays vers le statut d'économie émergente d'ici 2035. Le renforcement de la mobilisation des recettes domestiques fait partie des objectifs déclarés et, plus récemment, l'objectif ambitieux de faire passer le taux de pression fiscale de son niveau actuel - 15 % du PIB - à 20 % d'ici 2023 a été annoncé par le gouvernement.

Dans cette perspective, l'amélioration de la mobilisation des recettes d'impôts locaux et en particulier des contributions foncières est cruciale dans le contexte sénégalais - comme dans la plupart des pays de la région confrontés aux mêmes défis - pour plusieurs raisons. En l'espèce, la modernisation du système des taxes foncières à Dakar, la capitale, pourrait avoir des effets positifs de grande portée.

Premièrement, les développements institutionnels récents ont accentué la décentralisation (« Acte III de la décentralisation » en 2013). En conséquence, les municipalités ont reçu de plus grandes responsabilités. Elles sont maintenant chargées de financer un plus large éventail de services publics locaux et sont également chargées de contribuer à générer les revenus permettant de le faire.

Deuxièmement, la croissance urbaine est à la fois extrêmement rapide et irrégulière, ce qui crée un besoin d'investissement dans les services et les infrastructures, nécessaires au développement durable des villes sénégalaises. Les impôts fonciers pourraient non seulement contribuer à financer des projets de planification urbaine qui font défaut, mais leur gestion par le biais de systèmes modernes peut également constituer un important vivier d'informations pour les autorités chargées de réguler le secteur immobilier en plein essor.

Enfin, les gisements de pétrole et de gaz découverts au Sénégal vont bientôt être exploitées, une situation qui crée souvent des attentes très élevées en termes de recettes. Cependant, il est important de préciser que les recettes du secteur pétrolier sont estimées à 2 % du PIB pour une période de vingt à trente ans et que le potentiel des recettes provenant de l'impôt foncier est également estimé à environ 2 % du PIB (FMI, 2019), avec l'avantage que cette source est inépuisable.

## Défis actuels entravant le fonctionnement des taxes foncières au Sénégal

### 1. Un système fiscal déclaratif avec une application informatique dotée d'un système d'adressage limité générant des informations incomplètes et obsolètes

En théorie, tous les propriétaires sont tenus de faire des déclarations

annuelles en communiquant à l'administration fiscale l'adresse de leur bien ainsi que sa valeur locative annuelle. Toutefois, comme ces déclarations ne sont effectuées qu'en très petit nombre, la plupart des impositions sur le rôle sont des reconductions des années précédentes, sans mise à jour des valeurs locatives des propriétés. L'administration n'a pas les ressources pour appliquer correctement un tel système : les ressources matérielles et humaines sont insuffisantes pour informer les propriétaires de l'obligation de déclaration, et pour détecter les propriétaires qui ne déclarent pas. En outre, l'administration n'est pas en mesure de vérifier systématiquement les valeurs déclarées en raison du manque d'informations fiables sur les prix de l'immobilier. L'assiette fiscale pour les taxes foncières est le montant annuel qui pourrait être perçu si le bien était en location au prix du marché. Bien que cela puisse être facile à appréhender lorsque la propriété est réellement à louer, la valorisation de la base de taxation est plus complexe lorsque la propriété ou des parties de celle-ci ne sont pas en location.

Il en résulte un rôle d'imposition à la fois incomplet et obsolète : l'analyse des données montre qu'au plus un tiers des parcelles cadastrales figurent dans le rôle, et que les valeurs locatives répertoriées sont en moyenne inférieures à celles obtenues en enquêtant les propriétaires et des experts de l'immobilier.

En outre, bien que certaines parties de Dakar bénéficient d'un système d'adressage harmonisé, celui-ci est à la fois sous-utilisé et incomplet. L'administration dispose d'informations cadastrales détaillées et d'identificateurs uniques des parcelles, mais ceux-ci ne sont pas liés à des informations d'adresse visibles et connues des contribuables. Les adresses déclarées par les contribuables sont notées comme telles, ce qui entraîne des avis d'imposition extrêmement difficiles à distribuer dans certains cas.

## **2. Absence d'un protocole harmonisé pour les activités de recensement**

Pour élargir l'assiette fiscale et mettre à jour le rôle d'imposition, l'administration est censée mener des activités de terrain, à savoir des recensements fiscaux. Cela ne se faisait pas de façon optimale. Mais un défi important a été mis en évidence grâce à un travail qualitatif lors de la conception du projet: la diversité des procédures mises en œuvre dans chaque centre fiscal et l'absence d'un protocole unique pour ces interventions sur le terrain. Les informations étaient recueillies sur papier et devaient ensuite être saisies. Cette procédure fastidieuse prenait beaucoup de temps et générait une importante perte d'informations. Les données d'adressage collectées sur le terrain par les agents étaient également imprécises et n'étaient pas liées aux identifiants cadastraux des parcelles.

De plus, contrairement au système déclaratif qui prévaut lorsque les propriétaires se conforment et soumettent une déclaration à l'administration, une fois que les agents se rendent sur le terrain et détectent les non-déclarants, le système passe à un système présomptif: l'agent est

responsable d'évaluer la valeur locative de la propriété. Habituellement, les agents interrogent le propriétaire ou les locataires sur les loyers et les valeurs, et utilisent en outre leur propre expérience et leur propre jugement. Nous caractérisons cette procédure comme étant « discrétionnaire ». Bien qu'elle présente les avantages d'intégrer les connaissances des agents sur le terrain, elle crée également un potentiel risque d'augmentation des pratiques de non orthodoxes, car des arrangements informels peuvent facilement être créés avec peu de risques d'être détectés. En outre, les agents de terrain manquent parfois de la formation et de l'expertise nécessaires pour procéder à des évaluations foncières pertinentes.

### **3. Insuffisance de coopération fonctionnelle entre les deux extrémités de la chaîne fiscale**

Enfin, un autre obstacle important au bon fonctionnement des taxes foncières réside dans la division de la chaîne fiscale entre les activités d'assiette (administration fiscale) et celles de recouvrement (Trésor). A ce niveau, Il n'y a pas de coopération fonctionnelle systématique entre les deux institutions. Par exemple, le Trésor reçoit le rôle d'imposition imprimé ainsi que les avis, mais pas de version numérisée. En conséquence, les fonctionnaires du Trésor sont obligés de parcourir tous les documents manuellement pour vérifier les informations (par exemple, la détection d'impositions erronées ou répétées) et pour préparer la logistique de la distribution (tri par zone géographique). Ils finissent également par saisir à nouveau le rôle d'évaluation dans leur système informatique à des fins de suivi. Ils rapportent sur papier les nouvelles informations obtenues sur le terrain - par exemple, si un propriétaire a déménagé ou est décédé, si une propriété a été reconstruite, les adresses incorrectes - mais ces notes ne sont jamais systématiquement compilées et transmises à l'administration fiscale pour mettre à jour le rôle pour les années suivantes.

### **Déploiement expérimental d'un nouveau système de gestion de l'impôt foncier**

Ces difficultés contribuent à expliquer la performance limitée du système actuel de gestion de l'impôt foncier. Le nouveau système de l'impôt foncier cherche à les résoudre, et à tirer des leçons de l'expérimentation afin de mettre au point un protocole d'imposition du foncier durable et pouvant être étendu à d'autres régions. Pendant deux ans, l'équipe du projet a collaboré avec l'administration fiscale pour élaborer un protocole qui rationalise la chaîne fiscale. Une entreprise informatique locale a été chargée de développer l'application (composants Android et Web), conçue en collaboration par l'équipe du projet, l'administration fiscale et les développeurs. Un vaste recensement utilisant l'application est en cours de mise en œuvre dans 97 sections cadastrales (zones traitées) des villes de Dakar, Rufisque, Guédiawaye et Pikine. 97 sections cadastrales similaires sont à l'étude en tant que comparateurs (zones de contrôle) afin d'évaluer l'impact de l'introduction du nouveau système. Les résultats permettront

de faire la lumière sur les effets du nouveau programme non seulement sur les recettes fiscales, les paiements et la conformité, mais également sur la perception des contribuables vis-à-vis de l'administration et des administrations locales ainsi que sur l'engagement avec la municipalité. Des effets sur les loyers pourraient être attendus, selon la répartition du fardeau fiscal entre propriétaires et locataires.

## Implications en termes de politiques publiques du nouveau système de gestion de l'impôt foncier

### 1. Le passage à un système entièrement numérisé présente de nombreux avantages, mais ne résout pas tous les problèmes de la fiscalité foncière

La création de la nouvelle application permettant de numériser les différentes étapes de la chaîne fiscale apporte de nombreux avantages substantiels qui sont au cœur du projet: limiter la perte d'informations et renforcer la mémoire institutionnelle, gagner en efficacité, créer de nouvelles possibilités de suivi des activités en temps réel, obtenir des informations immédiates sur les statistiques d'avancement et de performance, le partage d'informations entre l'administration fiscale et le Trésor. Il est important de noter que l'automatisation permet également de lier les informations sur les propriétés aux coordonnées SIG. Dans le cas de ce projet, trois types d'informations d'adresse sont connectés : les coordonnées SIG, les identifiants cadastraux des parcelles et les informations d'adresse visibles (nom de rue et numéro de porte). Actuellement, le nouveau système reçoit un accueil extrêmement positif de la part des agents de terrain et de leurs superviseurs dans les centres fiscaux.

Toutefois, le passage d'un processus manuel à un processus numérisé et en partie automatisé implique des conditions préalables importantes, qui dépendent du contexte administratif de la ville ou du pays. Dans le cas du Sénégal, le développement réussi de l'application reposait sur des efforts antérieurs dans deux directions principales. Premièrement, le nouveau système repose sur les informations cadastrales (divisions administratives territoriales détaillées et numéros d'identification de parcelles permettant d'identifier une parcelle donnée). Ce système d'identification existe depuis 2012, bien que le projet ait permis de numériser, de compléter et de nettoyer les données cadastrales. Deuxièmement, avant de concevoir les indications pour les développeurs, il était nécessaire de travailler en étroite collaboration avec divers acteurs de l'administration fiscale afin de convenir de règles et de protocoles harmonisés pour le recensement fiscal et le processus de taxation. La procédure a été longue, mais l'avantage est que, puisque l'administration fiscale nationale est responsable de ces activités, la demande est maintenant utilisable dans tout le pays.

En outre, l'utilisation de tablettes et d'une application ne résout pas tous les problèmes liés à l'établissement d'un rôle d'imposition satisfaisant. Là

encore, celles-ci peuvent dépendre du contexte du pays. Au Sénégal, malgré la nouvelle technologie, le principal défi reste la nécessité d'obtenir l'identité détaillée du propriétaire (nom et numéro d'identification), ce qui n'est possible que grâce à des efforts considérables et des déplacements répétés sur le terrain. Un autre aspect qui nécessite une attention particulière est d'atténuer les risques de perte excessive d'informations au cours de la période de transition : en effet, la plupart des détails du contribuable dont l'administration dispose ne peuvent pas être immédiatement intégrés dans la nouvelle application (soit parce qu'ils ne sont pas numérisés, soit parce qu'ils manquent des identifiants uniques). Par conséquent, diverses stratégies sont déployées pour reverser les informations existantes dans la nouvelle application. Ces efforts devront peut-être être poursuivis au-delà de la première vague des recensements.

## **2. Tester la substitution d'une méthode discrétionnaire des agents de terrain par une méthode d'évaluation de masse semi-automatisée**

Pour résoudre les problèmes posés par l'évaluation de la propriété sur le terrain par des agents non outillés techniquement, une méthode basée sur une formule, intégrée dans la nouvelle application, est en cours de test dans un sous-ensemble des sections ciblées. Dans ces cas, l'agent entre les caractéristiques observables de la propriété et le système calcule une valeur de propriété estimée en fonction d'une formule définie précédemment. Les superviseurs du bureau peuvent vérifier les soumissions, y compris les photos des propriétés.

Cette méthodologie ressemble aux méthodes CAMA utilisées aux États-Unis et en Afrique du Sud, mais elle a été adaptée au contexte sénégalais en collaboration avec l'African Property Tax Initiative. Cette approche ressemble beaucoup aux méthodes d'évaluation simplifiées expérimentées dans d'autres villes africaines, notamment Kampala et Freetown. Il est important de noter que la méthodologie repose sur la définition juridique sénégalaise de l'évaluation cadastrale et sur les expériences précédentes d'évaluation simplifiée que l'administration avait pilotées. Par exemple, les caractéristiques observables ont été principalement tirées de variables déjà utilisées par l'administration pour les activités cadastrales. La formule est donc un moyen technique d'assister et d'homogénéiser les évaluations effectuées sur le terrain, sans en changer les bases juridiques ni les implications fiscales. L'équipe du projet et l'administration réfléchissent actuellement au meilleur moyen de combiner ces évaluations avec les déclarations faites par les propriétaires qui viennent déclarer. Le cadre juridique suggère que la déclaration devrait avoir préséance sur la formule, si l'administration considère que la déclaration est «légitime» - mais il existe des imprécisions quant à la manière dont cette légitimité devrait être évaluée.

La formule d'évaluation a été calibrée à l'aide d'analyses statistiques conduites à partir de données recueillies dans une enquête de référence, d'estimations fournies par des experts immobiliers et d'images satellites

traitées par une équipe d'experts SIG, en rapport avec des travaux récents dans le domaine de l'évaluation foncière. De plus, un aspect important du système réside dans le fait que la formule est totalement flexible si des améliorations futures sont envisagées: les caractéristiques à inclure et les coefficients associés peuvent être modifiés par l'administrateur de l'application.

### **3. Cadre de gouvernance du recensement fiscal: alignement des incitations de «l'évaluateur fiscal» et du «bénéficiaire de recettes fiscales»**

Au Sénégal, les administrations des Impôts et du Trésor sont chargées de l'assiette et du recouvrement des impôts fonciers qui abondent les budgets des Communes de ville et des communes simples. Les municipalités ne disposent pas toujours d'informations précises sur les montants collectés et la part qu'elles recevront à la fin de l'exercice. Mais leur implication est extrêmement fructueuse dans les activités sur le terrain, car elles ont une connaissance plus exacte de la région et des contribuables, mais aussi parce que leurs ressources humaines peuvent être mobilisées pour venir en appoint à l'effectif réduit de l'administration fiscale. Toutefois, pour être disposées à participer activement au recensement fiscal, les municipalités doivent savoir que le cycle de taxation sera fructueux et que leurs recettes augmenteront.

Pour que ce cercle vertueux soit créé, une récente politique nationale (PACASEN) s'appuie sur la création de commissions de fiscalité locale devant être établies dans chaque collectivité, et qui doivent être formées et participer aux activités de recensement fiscal sous la supervision de l'administration fiscale. Ce projet est l'occasion de concrétiser cette orientation politique: avant le début du recensement fiscal dans une municipalité donnée, le conseil municipal est informé et formé par l'administration fiscale et doit mener des actions de sensibilisation dans les zones ciblées. Les municipalités contribuent ensuite au recensement fiscal en mettant à disposition du personnel et des véhicules pour les travaux sur le terrain.

Dans ce contexte, il sera intéressant d'étudier les effets du recensement fiscal sur les mécanismes de gouvernance locale. Les municipalités s'attendent à une augmentation de leur budget suite aux efforts déployés. Les citoyens touchés par une pression fiscale accrue peuvent avoir des attentes plus élevées vis-à-vis de leurs représentants locaux (de délégués quartier) et des administrations (municipalités), conformément à l'hypothèse de "tax bargaining". Ils pourraient également se comporter différemment lors des prochaines élections municipales (décembre 2019). Cela pourrait déclencher de nouvelles discussions à mesure que les citoyens demandent plus de services de la part de leurs représentants locaux.