

BULLETIN POLITIQUE 02 | SEPTEMBRE 2024

# Comprendre le potentiel d'une réforme de la fiscalité foncière en Zambie

REGAN MCCORT, GRAEME STEWART-WILSON ET NICOLAS ORGEIRA PILLAI

## Résumé

Réformer le système fiscal foncier zambien pourrait potentiellement transformer les finances des gouvernements locaux du pays. Ce bulletin politique s'appuie sur les conclusions d'une évaluation diagnostique menée par LoGRI pour identifier les principales contraintes qui font obstacle à l'amélioration des performances en matière d'impôt foncier et suggère plusieurs réformes en matière de politiques afin d'aider à atteindre cet objectif. L'évaluation diagnostique identifie comme principales contraintes une identification incomplète des propriétés, une évaluation foncière coûteuse et opaque et des processus de définition des taux d'imposition rigides et onéreux. Adresser ces contraintes pourrait conduire à une amélioration durable des résultats. Afin d'aider à surmonter ces difficultés, les décideurs zambiens pourraient dissocier l'imposition foncière de l'établissement des plans cadastraux locaux, permettre l'adoption de modèles d'évaluation automatisés afin de simplifier et d'accélérer l'évaluation foncière, déléguer davantage de responsabilités en matière de fiscalité foncière aux conseils municipaux, ainsi que rendre les processus de définition des taux plus flexibles et efficaces. Les difficultés auxquelles fait face le système fiscal foncier zambien ne constituent pas un cas unique. Les conclusions de cette étude de cas pourront ainsi s'avérer utiles pour les décideurs d'autres pays qui voudraient renforcer la capacité de leurs propres gouvernements locaux à collecter davantage de revenus de façon plus équitable.

- > **Regan McCort** vient d'obtenir une maîtrise en affaires internationales (Global Affairs) à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'Université de Toronto, avec une spécialisation en droits de l'homme et justice internationale. Elle est également titulaire d'une licence en relations internationales de l'Université de Western Ontario. À travers son travail auprès de LoGRI, elle souhaite explorer les intersections entre la fiscalité, le genre et la gouvernance infranationale.
- > **Graeme Stewart-Wilson** est doctorant en sciences politiques à l'Université de Toronto et chercheur auprès de LoGRI. Ses recherches portent sur les liens entre le renforcement de l'État local et la réforme fiscale en Afrique subsaharienne.
- > **Nicolas Orgeira Pillai** est chercheur doctorant auprès de LoGRI. Ses recherches se focalisent sur la mobilisation des revenus locaux et plus particulièrement l'imposition foncière et la conformité fiscale. En utilisant des approches d'évaluation d'impact et d'analyse quantitative, son travail vise à soutenir les administrations fiscales dans la mise en œuvre de réformes fiscales axées sur le renforcement de l'État et afin d'améliorer la gouvernance, ainsi que les relations entre gouvernements et citoyens. Ses projets portent également ailleurs sur l'administration fiscale, le genre et la fiscalité, ainsi que l'économie informelle. Titulaire d'un maîtrise en économie de l'Université de Toronto, il est actuellement doctorant en économie à l'Université du Sussex.

## Acronymes

MEA	Modèle d'évaluation automatisé
BMZ	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne)
DVPM	Department of Valuation and Property Management (Département de l'évaluation et de la gestion foncière)
PIB	Produit intérieur brut
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Société allemande de coopération internationale)
ICTD	Centre international pour la fiscalité et le développement
IGC	International Growth Centre (Centre international de croissance)
TI	Technologies de l'information
PFMR	Pays à faible et moyen revenu
LoGRI	Initiative pour les revenus des gouvernements locaux
MoLNR	Ministry of Lands and Natural Resources (Ministère de l'Aménagement du territoire et des Ressources naturelles)
OCED	Organisation de coopération et de développement économiques
RVT	Rating Valuation Tribunal (tribunal chargé de déterminer les taux)

## Introduction

La collecte de la taxe foncière en Zambie, comme dans de nombreuses juridictions d'Afrique subsaharienne, n'est pas à la hauteur de son potentiel. Les données sur la collecte récurrente des taxes foncières dans les pays à faible revenu sont extrêmement imparfaites, intégrant souvent de nombreux types d'impôt, ce qui fait qu'il est difficile d'estimer les moyennes régionales. Cependant, la plupart des données semblent montrer que les pays à faible revenu collectent environ 0,2 % de leur produit intérieur brut (PIB) sous forme d'impôts fonciers. En Zambie, d'après les estimations de l'Initiative pour les revenus des gouvernements locaux (LoGRI), la collecte de la taxe foncière tourne autour de 0,15 % du PIB local. Au contraire, les pays les plus performants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) collectent environ 2 % de leur PIB sous forme d'impôt foncier.

Bien que ces chiffres suggèrent que la collecte de la taxe foncière en Zambie, comme dans de nombreux pays à faible revenu est insuffisante, cela implique également qu'il existe une importante marge d'amélioration. Si les obstacles qui limitent la collecte de la taxe foncière par la Zambie étaient surmontés, le pays pourrait probablement atteindre des niveaux de collecte semblables à ceux des pays à faible et moyen revenu (PFMR) les plus performants.

Ce bulletin politique identifie et analyse les principales raisons qui sous-tendent les performances relativement faibles du système fiscal foncier zambien et suggèrent des éléments de réforme clés qui seraient susceptibles d'apporter des améliorations à la taxation locale. Les difficultés auxquelles fait face le système fiscal foncier zambien ne constituent pas un cas unique : elles reflètent nombre d'obstacles présents dans d'autres juridictions d'Afrique subsaharienne. Ce bulletin politique pourra ainsi constituer une étude de cas utile aux décideurs d'autres pays qui voudraient renforcer la capacité de leurs propres gouvernements locaux à collecter davantage d'impôt de façon équitable. Ce bulletin s'appuie sur les conclusions d'une évaluation diagnostique du système fiscal foncier de trois municipalités (Livingstone, Mansa et Samfya), sur une étude pilote à Mansa qui a testé la faisabilité d'une approche de l'évaluation foncière basée sur un modèle d'évaluation automatisé (MEA), ainsi que sur des entretiens approfondis avec des parties prenantes au niveau national à Lusaka. Le projet a été financé par le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) de l'Allemagne, soutenu par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), en coopération avec LoGRI

## Obstacles à une meilleure collecte de la taxe foncière en Zambie

La Zambie fait face à trois principaux obstacles qui limitent l'efficacité de son système fiscal foncier et qui, s'ils étaient levés, pourraient conduire à une amélioration significative et durable des résultats ; à savoir :

- › Une identification des propriétés incomplète ;
- › Une évaluation foncière coûteuse et opaque ;
- › Des processus de définition des taux rigides et onéreux.

Afin de surmonter ces obstacles, les décideurs zambiens pourraient dissocier l'imposition foncière des processus locaux d'établissement du cadastre, permettre l'adoption de modèles d'évaluation automatisés (MEA) afin de simplifier et d'accélérer l'évaluation foncière, transférer davantage de responsabilités en matière de fiscalité foncière aux conseils municipaux, ainsi que rendre les processus de définition des taux plus flexibles et efficaces.

Si la Zambie parvenait à accroître la collecte de la taxe foncière jusqu'à 0,6 % de son PIB – un objectif qui paraît raisonnable compte tenu des réussites observées ailleurs et des données disponibles –, cela quadruplerait les revenus de l'impôt foncier<sup>1</sup>

## Une identification incomplète des biens

L'identification des propriétés est la base de l'administration de la taxe foncière. Au cours du processus de recherche des biens immobiliers, les propriétés imposables sont identifiées et intégrées au rôle d'évaluation foncière qui déterminera la distribution de la charge fiscale. Si l'identification des biens est incomplète et que des propriétés sont absentes des rôles d'impôt, non seulement cela limite l'assiette fiscale, mais contribue également à la perception selon laquelle le système fiscal inéquitable et injuste.

En Zambie, la loi de 2018 portant sur la définition des taux (Rating Act) fournit le fondement légal de l'identification et de l'imposition des propriétés et indique que toutes les propriétés qui ont été enregistrées par le Ministère de l'Aménagement du territoire et des Ressources naturelles (MLNR) sont imposables. En général, les propriétés sont enregistrées lorsqu'elles sont intégrées officiellement aux plans cadastraux locaux. À l'instar de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la Zambie fonctionne avec un double régime foncier, où les terres domaniales de l'État sont administrées par les gouvernements locaux tandis que les terres coutumières le sont par les chefs traditionnels. L'intégration aux plans cadastraux et l'enregistrement ne sont généralement effectuées que pour les terrains domaniaux, au sein des limites des communes gérées par les conseils municipaux. Les terres coutumières sont exemptées d'imposition foncière.

Une proportion assez élevée de propriétés est absente des rôles d'impôt dans les trois conseils municipaux étudiés. On peut distinguer trois types de propriétés susceptibles d'être omises des rôles d'évaluation foncière :

- › Les propriétés situées dans les limites communales qui ont été cadastrées et enregistrées, mais qui sont absentes parce qu'un exercice supplémentaire d'évaluation n'a pas été terminé ;
- › Les propriétés situées dans les limites communales qui n'ont pas été cadastrées et enregistrées comme il se doit ;
- › Les propriétés situées hors des limites communales, sur des terres coutumières, qui sont exemptées d'impôt foncier en vertu de la législation actuelle.

En estimant la proportion de propriétés situées dans les limites communales mais qui sont absentes des rôles d'impôt actuels, on dispose d'un point de départ utile pour quantifier le problème. Cette proportion peut être calculée en comparant un décompte des bâtiments effectué à partir d'images satellitaires au nombre de propriétés inscrites dans les rôles d'impôt. Même si ce type d'exercice est par nature incertain, il permet de donner un ordre d'idée de l'étendue du problème.

À Mansa, environ 70 % du total des propriétés sont absentes du rôle d'évaluation foncière de 2018, tandis qu'environ 30 % du total des propriétés sont absentes du rôle de 2019 de Livingstone. Le conseil municipal de Mansa est actuellement en train d'actualiser son rôle d'évaluation foncière. Si l'on tient compte du nombre projeté de propriétés qui seront

<sup>1</sup> Les trois conseils municipaux étudiés ont collecté au total 21 millions ZMW en 2021. LoGRI estime qu'une véritable mise en œuvre des réformes recommandées pourrait accroître la collecte pour atteindre 52 à 86 millions ZMW, comme le montrent les estimations exposées dans notre rapport complet pour GLZ.

intégrées au rôle actualisé, le taux de couverture passera à environ 50 %. À Samfya, ce sont également 70 % des propriétés qui manquaient à son rôle d'impôt de 2018, une proportion réduite à 65 % suite à une actualisation du rôle d'évaluation foncière en 2022.

Deux types de propriétés sont intégrées à ces estimations : des propriétés qui ont été cadastrées et enregistrées, et devraient donc être imposées, et des propriétés qui n'ont pas encore été cadastrées et enregistrées et qui sont donc par défaut exemptées d'impôt en vertu de la législation actuelle. Les propriétés enregistrées peuvent être absentes des rôles d'impôt pour plusieurs raisons. Les rôles d'évaluation foncière ne sont actualisés que tous les cinq ans, par conséquent les propriétés nouvellement construites qui devraient être imposées peuvent être absentes des rôles pendant plusieurs années.

En théorie, ces propriétés ne devraient pas constituer un sujet d'inquiétude, puisqu'ils peuvent être ajoutées au rôle lors d'un exercice supplémentaire d'évaluation – sinon, elles le seront au cours du prochain exercice général d'évaluation foncière. En pratique, cependant, les conseils municipaux considèrent les évaluations supplémentaires comme beaucoup trop coûteuses, par rapport à leur potentiel de revenu, et aucune des municipalités étudiées n'a investi dans leur mise en œuvre. De plus, le manque de coordination et le partage insuffisant d'informations entre le MLNR et les conseils municipaux conduit souvent à des incohérences des numéros de parcelle enregistrés et des difficultés à déterminer qui a l'obligation de payer la taxe foncière. C'est pourquoi, même lorsque les propriétés sont convenablement cadastrées et enregistrées, elles peuvent être absentes des rôles d'évaluation foncière de la municipalité.

Les propriétés peuvent également être absentes des rôles d'impôt parce qu'elles font partie de zones d'implantation non cadastrées, qui n'ont pas reçu de numéro de parcelle, ou parce qu'elles ont été subdivisées – parfois de nombreuses fois – et qu'elles n'ont pas reçu de nouveau numéro de parcelle. Une grande partie de ces propriétés omises peut correspondre à des résidences de faible valeur, qui ne sont peut-être pas imposables. Néanmoins, les entretiens ont mis en évidence l'existence de cas isolés de propriétés de valeur relativement élevée, situées dans des zones non cadastrées, qui sont omises des rôles d'impôt parce qu'elles ne sont pas dotées d'un numéro de parcelle.

Outre les propriétés situées dans les limites communales qui sont absentes, toutes celles qui sont situées sur des terres coutumières sont exemptées d'imposition foncière. Même si, historiquement, la majorité du développement urbain s'est fait sur des terres domaniales, les villes zambiennes s'étendent de plus en plus sur les terres coutumières. Ces nouveaux développements doivent être convertis en terrains domaniaux, avec le consentement du chef coutumier local, avant de pouvoir être cadastrés, enregistrés, puis imposés.

Bien que les propriétés situées sur les terres coutumières soient généralement de moindre valeur que celles qui sont construites sur les terres domaniales, les fonctionnaires interrogés ont signalé plusieurs cas de vastes propriétés de grande valeur, délibérément construites sur des terrains coutumiers péri-urbains afin d'éviter l'imposition. De plus, par le seul effet de la surface importante que représentent les propriétés construites sur des terres coutumières – surtout dans les districts les plus ruraux –, leur exclusion représente un potentiel significatif de revenu perdu. Par exemple, les estimations effectuées pour Mansa montrent que, même si 80 % des propriétés situées sur des terres coutumières représentent une faible valeur d'imposition, leur intégration au filet fiscal doublerait quasiment le revenu potentiel global pour le district.

Plus important encore que ce manque à gagner, l'existence d'un double régime foncier est source de confusion et de conflits fonciers, vu que la limite entre terres domaniales et

coutumières est contestée par certains chefs traditionnels. Si ces limites sont mal comprises par la population, les habitants peuvent croire à tort qu'ils sont exemptés de taxe foncière, tandis que ceux qui la payent se sentent injustement ciblés.

## Une évaluation coûteuse, lente et opaque

Une fois que chaque propriété d'une juridiction donnée a été identifiée, les experts en évaluation immobilière estiment sa valeur marchande, c'est-à-dire le prix que cette propriété atteindrait sur le marché immobilier si elle était vendue. La taxe foncière est alors calculée en appliquant un pourcentage à la valeur marchande estimée. En Zambie, les experts en évaluation immobilière employés par le Département de l'évaluation et de la gestion foncière (DVPM) du gouvernement central sont mandatés pour fournir des services d'évaluation foncière aux conseils municipaux.

L'approche employée actuellement en Zambie entraîne des coûts relativement élevés pour les conseils municipaux. L'exercice d'évaluation foncière de 2018 à Mansa, par exemple, a coûté au conseil municipal près de 40 % de tous les revenus collectés cette année-là. Dans les trois conseils municipaux sur lesquels porte l'étude de LoGRI, les plus récents exercices d'évaluation foncière ont coûté en moyenne 130 ZMW (8,20 USD)<sup>2</sup> par propriété. Pour comparaison, une réforme de la fiscalité foncière effectuée en 2020 à Freetown, en Sierra Leone, avait coûté environ 4,50 USD par propriété, grâce à la mise en œuvre d'un MEA simple.

L'approche zambienne actuelle de l'évaluation foncière se fonde sur des visites de terrain des propriétés nouvellement construites, rénovées ou agrandies, afin de collecter manuellement les données et mesurer les propriétés. Par conséquent, la part la plus importante du coût de l'évaluation foncière correspond aux primes que les conseils municipaux doivent verser au personnel du DVPM afin de couvrir leurs frais de déplacement et de terrain. Par exemple, le rôle d'évaluation foncière de Mansa en 2018 a coûté environ 638 000 ZMW (61 000 USD)<sup>3</sup>, dont 74 % correspondaient aux primes destinées à l'expert désigné pour l'évaluation et à son équipe. Dans l'ensemble, le processus d'évaluation foncière en Zambie est coûteux et long pour les conseils municipaux.

Bien que la législation prévoie que des réévaluations doivent être effectuées tous les cinq ans, il faut souvent jusqu'à deux ans pour boucler le processus complet de collecte de données, d'estimation, de recours et d'approbation finale du rôle d'évaluation foncière. Ce délai de deux ans nécessaire pour compléter un nouveau rôle d'impôt signifie qu'en pratique, les propriétés neuves et de valeur peuvent échapper à l'imposition pendant une durée qui peut aller jusqu'à sept ans. Même si ces propriétés devraient être enregistrées par un processus d'évaluation supplémentaire qui aurait lieu entre-temps, les conseils municipaux sont dissuadés d'engager les services du DVPM à cet effet en raison du coût élevé que cela représente.

Outre les retards fréquents et les coûts élevés, le processus d'évaluation foncière manque de transparence et de cohérence. Le manque de transparence signifie que les contribuables ont du mal à comprendre comment la valeur des propriétés – et par conséquent le montant des avis d'imposition – est déterminée. Les informations sur la façon dont les montants sont calculés ne sont pas accessibles au public et les contribuables ne sont informés que de l'estimation finale de la valeur de leur propriété. Lorsque les contribuables ne comprennent

<sup>2</sup> Conversion fondée sur les taux de change moyens de 2018 à 2022.

<sup>3</sup> Conversion fondée sur les taux de change moyens de 2018.

pas comment la valeur de leur propriété est calculée, ils n'ont aucune référence pour juger de l'équité des valeurs estimées et sont donc moins enclins à honorer leurs obligations fiscales.

À l'instar de ce qui a lieu dans de nombreuses juridictions, les agents chargés de l'évaluation en Zambie emploient la méthode consistant à rechercher le prix de vente de propriétés similaires, afin d'estimer quelle valeur prendrait chaque propriété sur le marché immobilier. Bien que conceptuellement valide, cette approche de l'évaluation foncière nécessite de disposer de données de marché exhaustives, actualisées et accessibles au sujet des transactions immobilières. Lorsque ces données ne sont pas disponibles ou peu fiables – comme c'est souvent le cas dans la majorité du pays –, l'évaluation foncière devient un exercice subjectif et incohérent. Dans le projet pilote de Mansa, on a observé que les estimations des valeurs immobilières variaient en moyenne de 23 % entre les différents experts évaluateurs certifiés évaluant les mêmes propriétés. Cette subjectivité du processus d'évaluation foncière contribue à la croyance des contribuables selon laquelle les évaluations foncières sont opaques, peut-être même biaisées ; et, en fin de compte, injustes.

## **Un processus de définition des taux rigide et onéreux**

L'évaluation foncière détermine la répartition pondérée de la charge fiscale entre les différentes propriétés, tandis que le taux d'imposition établit le niveau global de l'imposition et le revenu attendu pour les conseils municipaux. Le taux d'imposition est appliqué à la valeur qui a été estimée pour chaque propriété afin de déterminer la responsabilité fiscale réelle du propriétaire. Dans la plupart des juridictions, ce sont les gouvernements locaux qui fixent annuellement les taux d'imposition, afin de conserver une certaine flexibilité et de garantir que les revenus générés répondent aux besoins communautaires.

En Zambie, par contre, la définition des taux d'imposition est extrêmement centralisée : les conseils municipaux proposent des taux qui doivent être arrêtés et approuvés par un tribunal au niveau du gouvernement central chargé de déterminer les taux, le Rating Valuation Tribunal (RVT). Une fois les taux approuvés par le RVT, ils sont rarement modifiés jusqu'à ce qu'un nouveau rôle d'évaluation foncière soit completé – ce qui prend au moins cinq ans, et parfois jusqu'à sept. Le Rating Act prévoit bien un mécanisme permettant aux conseils municipaux d'écrire au ministre des Collectivités locales pour lui demander d'approuver une révision du taux d'imposition foncière ; mais en pratique, les conseils municipaux font rarement usage de cette disposition légale. Bien que la détermination centralisée des taux ait l'avantage de protéger les conseils municipaux des litiges potentiels avec les contribuables, puisque cela détourne les plaintes vers le gouvernement central, cela les empêche également d'adapter la collecte de l'impôt aux variations locales des besoins et des priorités budgétaires. Limiter l'autonomie fiscale des conseils municipaux élimine par ailleurs les raisons pouvant les inciter à communiquer directement avec les citoyens – alors que ces mesures, à long terme, pourraient contribuer à renforcer la confiance des contribuables vis-à-vis des gouvernements locaux, la conformité fiscale volontaire et le soutien public aux réformes.

La centralisation de la fixation des taux peut également entraîner des coûts significatifs pour les conseils municipaux. À Mansa, par exemple, réunir les membres du RVT et leur verser des primes de présence a coûté près de 130 000 ZMW (12 400 USD), soit environ un cinquième du coût total du rôle d'évaluation foncière de 2018. Bien que le Rating Act stipule que les coûts liés au tribunal doivent être supportés par le gouvernement central, les conseils municipaux interrogés en 2023 ont rapporté qu'ils étaient toujours censés couvrir les coûts des séances du RVT.

## Recommandations

Accroître durablement la collecte locale de l'impôt en Zambie, nécessitera de résoudre chacune de ces difficultés en parallèle. Autrement dit, des réformes étroites cherchant à automatiser ou introduire des technologies de l'information (TI) dans le processus d'évaluation foncière sont peu susceptibles de produire des bénéfices durables si elles ne sont pas combinées à des réformes plus larges visant à améliorer l'identification des propriétés et à rendre la définition des taux plus efficace et plus flexible. Les priorités en matière de politiques proposées ci-dessous devraient par conséquent être considérées comme des composantes d'une stratégie plus vaste visant à améliorer progressivement l'équité, l'efficacité et la transparence du système fiscal foncier – et par là même à appuyer la formation de coalitions politiques plaidant en faveur d'une collecte plus importante de la taxe foncière. À cet effet, les décideurs zambiens pourraient envisager les mesures suivantes :

### — Dissocier l'imposition de la planification locale

La disposition du Rating Act selon laquelle seules les propriétés enregistrées sont imposables pourrait être assouplie pour permettre aux conseils municipaux de taxer toutes les propriétés situées à l'intérieur des limites de leurs municipalités. Par rapport à l'approche actuelle, qui exige que les propriétés soient cadastrées et enregistrées avant de pouvoir être imposées, une approche axée sur l'imposition pour l'identification des propriétés accélérerait les efforts visant à étendre l'assiette fiscale de façon équitable et à garantir que toutes les propriétés y soient intégrées. En outre, une telle approche générerait de nouvelles données substantielles sur les propriétaires, les types de propriétés, leur localisation et l'accès aux services – autant d'informations qui pourraient être utiles lors des programmes ultérieurs d'établissement du cadastre et des titres de propriété.

Une identification foncière axée sur l'imposition faciliterait aussi le travail des agents chargés de l'évaluation foncière. En effet, l'approche actuelle est très complexe pour les évaluateurs immobiliers, étant donné qu'il est rare d'avoir accès à des cartes cadastrales exhaustives et actualisées et qu'il faut beaucoup de temps pour déterminer quelles propriétés sont imposables. Le fait de permettre aux conseils municipaux de taxer toutes les propriétés situées dans les limites communales, qu'elles soient ou non cadastrées et enregistrées, pourrait ainsi jouer un rôle important pour diminuer le coût et les délais de l'évaluation foncière.

De plus, le fait d'intégrer toutes les propriétés à l'assiette fiscale – même les propriétés non cadastrées représentant un potentiel de revenus relativement faible – pourrait contribuer à générer un large soutien politique en faveur de mesures plus efficaces de recouvrement de l'impôt à l'encontre de contribuables riches et influents, tout en renforçant l'idée selon laquelle tout le monde, dans une juridiction, a l'obligation de payer sa juste part.

Afin de permettre une approche axée sur l'imposition pour l'identification des propriétés, le Rating Act pourrait être amendé pour élargir la définition des propriétés imposables à toute propriété située à l'intérieur des limites des municipalités, qu'elle ait un numéro de parcelle ou non. En parallèle, les conseils municipaux devraient accélérer la création de conventions de planification urbaine afin de garantir que les propriétés nouvellement imposables bénéficient rapidement de services publics en échange du paiement de leur taxe foncière. Ces réformes pourraient, en fin de compte, ouvrir la voie à l'expansion de la fiscalité foncière aux terres coutumières, bien que cela exigerait l'étroite collaboration et le consentement des chefs locaux.

## — Autoriser l'adoption de modèles d'évaluation automatisés

Compte tenu des retards, des coûts élevés, de l'opacité et de la subjectivité qui caractérisent le processus actuel d'évaluation foncière en Zambie, la législation pourrait être amendée pour autoriser les experts chargés de l'évaluation foncière à expérimenter des modèles d'évaluation automatisés (MEA) pour l'évaluation des propriétés. Les MEA emploient une formule permettant de traduire les caractéristiques des biens immobiliers en estimations de valeur, et ce pour toutes les propriétés d'une juridiction. Ces modèles peuvent être calibrés à l'aide d'un échantillon relativement restreint de valeurs marchandes, ce qui fait qu'ils ont besoin de beaucoup moins de données que les méthodes conventionnelles d'évaluation foncière fondées sur l'étude du marché.

Les MEA permettent aussi d'utiliser des formes de collecte de données plus efficaces, comme les images satellitaires, afin de mesurer la surface des propriétés, ainsi que certaines caractéristiques visibles de l'extérieur, afin d'estimer leur valeur. Étant donné la relative simplicité de la collecte des données destinées aux MEA, elle peut être effectuée à moindre coût par des agents locaux plutôt que par des professionnels hautement qualifiés. La simplicité de la collecte de données permet par ailleurs d'être plus transparent vis-à-vis des contribuables sur les facteurs sur lesquels se base leur évaluation foncière, ce qui peut aider à développer un plus grand sentiment de confiance dans l'équité du système.<sup>4</sup>

Grâce à ces facteurs d'efficacité, les MEA contribueront potentiellement à gagner beaucoup de temps et d'argent lors du processus d'évaluation foncière. Les données de mise en œuvre issues du projet d'évaluation pilote à Mansa semble montrer que l'adoption d'une approche simplifiée de type MEA pourrait coûter à peu près 20 % de moins que le dernier exercice mené par le DVPM. De plus, il est probable qu'une mise en œuvre complète aboutisse à davantage d'économies, puisque le pilote de Mansa s'est appuyé, pour la collecte de données, aux services non pas d'agents locaux, mais d'un bureau d'études onéreux.

Malgré les bénéfices attendus des approches de l'évaluation foncière fondées sur des MEA, le Rating Act n'énonce pas clairement si de telles méthodes sont autorisées. Leur emploi pourrait donc être contesté devant la justice, au motif qu'elles ne génèrent pas d'estimation suffisamment précise de la valeur marchande de chaque propriété. Par conséquent, pour une mise en œuvre réussie, les décideurs zambiens pourraient actualiser le Rating Act afin que cette loi autorise explicitement l'application des MEA aux fins de l'imposition foncière, tout en maintenant un rôle important de surveillance et de contrôle de la qualité du travail du DVPM.

## — Décentraliser les services d'évaluation foncière

En plus de s'appuyer sur des recenseurs locaux pour collecter les données nécessaires à l'évaluation foncière, la Zambie pourrait transférer aux conseils municipaux d'autres fonctions du processus d'évaluation foncière, tout en conférant au DVPM un rôle relevant davantage de la surveillance et du contrôle qualité que de la prestation directe de services. Ainsi les conseils municipaux pourraient être autorisés à préparer au fur et à mesure leurs propres rôles supplémentaires d'évaluation foncière, sans nécessiter ni l'apport direct, ni l'approbation immédiate du DVPM. Ces rôles supplémentaires pourraient être vérifiés et, si nécessaire, ajustés

<sup>4</sup> Pour un exposé détaillé d'une approche d'évaluation foncière employant un MEA dans un contexte de plus faible revenu, lire cette note d'orientation : Orgeira Pillai, N., Schenker, X., Prichard, W. et Stewart-Wilson, G., 2024, *Implementing a points-based valuation system for property taxation [Note d'orientation 02]*, Initiative pour les revenus des gouvernements locaux. (Consulté le 20 août 2024.)

par le DVPM au moment de la préparation du prochain rôle d'impôt principal. Décentraliser la responsabilité des évaluations foncières supplémentaires constitue une solution attrayante à moyen terme qui permettrait aux conseils municipaux de générer des revenus auprès des propriétés qui, sans cela, resteraient non imposées pendant plusieurs années, tout en réduisant les coûts et en renforçant les compétences techniques à l'échelle locale.

### — Rendre la définition des taux plus flexible et efficace

L'approche actuelle de la définition des taux restreint la flexibilité des conseils municipaux, accroît les coûts et limite les opportunités de négociation fiscale entre les habitants et leur gouvernement local. La Zambie pourrait donc envisager de réformer le mandat du RVT afin qu'il ne soit plus directement chargé de déterminer les taux, mais joue plutôt un rôle d'instance de haut niveau chargée de la surveillance et des recours. Par exemple, le RVT pourrait établir des « bandes tarifaires », dans les limites desquelles les conseils municipaux pourraient alors fixer leurs propres taux et les ajuster annuellement. Le RVT pourrait également agir en tant que tribunal national ne jugeant que les litiges qui ne peuvent pas être résolus d'abord au niveau local.

## Conclusion

Les défis auxquels fait face le système fiscal foncier zambien ne sont pas uniques, puisque de nombreuses juridictions en Afrique subsaharienne rencontrent des difficultés pour s'assurer que toutes les propriétés sont intégrées au filet fiscal, que les propriétés sont évaluées de façon équitable, abordable et rapide, et qu'une centralisation excessive ne compromet pas les avantages potentiels de la décentralisation et de l'autonomie des gouvernements locaux.

Les recommandations en matière de politiques proposées ici pourraient ainsi s'avérer pertinentes pour d'autres contextes, même si chaque cas dépend des particularités de la législation nationale, des arrangements institutionnels et des capacités des gouvernements locaux. Dans la plupart des cas, les obstacles à une meilleure collecte de la taxe foncière sont interconnectés, ce qui signifie que les programmes de réforme doivent chercher à agir sur toutes les étapes du cycle de l'impôt, puisque toute faiblesse dans une étape donnée peut entraver les progrès dans les autres, soit en empêchant la collecte de l'impôt, soit en portant atteinte à la confiance et au soutien du public vis-à-vis de la réforme.

Indépendamment des recommandations techniques qui sont adoptées, tout projet de réforme est un exercice fondamentalement politique – surtout en matière de réformes fiscales, qui sont souvent particulièrement impopulaires sur le plan politique. Les principes de transparence, d'équité et d'efficacité sont d'autant plus essentiels, puisque ces caractéristiques sont les plus susceptibles de contribuer à la formation de larges coalitions plaidant en faveur du changement du système fiscal.

## Lectures complémentaires

- Bakibinga, D. et Ngabirano, D., 2019, [Enhancing property rates administration, collection and enforcement in Uganda: The case of Kampala Capital City Authority \(KCCA\) and four other municipalities](#) [Article Administration fiscale africaine 13], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 2 août 2024.)
- Bergeron, A., Fournier, A., Kabeya, J. K., Tourek, G. et Weigel, J. L., 2023, [Using machine learning to create a property tax roll: Evidence from the city of Kananga, D.R. Congo](#) [ICTD Document de travail 176], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)
- Brimble, P., McSharry, P., Bachofer, F., Bower, J. et Braun, A., 2020, Using machine learning and remote sensing to value property in Kigali [IGC Document de travail C-38315-RWA-1], International Growth Centre.
- Carolini, G. Y., Gelaye, F. et Khan, K., 2020, [Modelling improvements to property tax collection: The case of Addis Ababa](#) [ICTD Document de travail 103], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)
- Collier, P., Glaeser, E., Venables, T., Manwaring, P. et Blake, M., 2018, Land and property taxes: Exploiting untapped municipal revenues [IGC Bulletin politique Cities that Work], International Growth Centre.
- Dom, R. et Prichard, W., 2022, « Taxing at the local level », in R. Dom, A. Custers, S. Davenport et W. Prichard (Eds.), Innovations in tax compliance: Building trust, navigating politics, and tailoring reform (pp. 141-170), Groupe Banque mondiale.
- Goodfellow, T., 2017, [Rôles et relations des administrations locales dans la taxe foncière](#) [ICTD Synthèse numéro 12], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)
- Grieco, K., Kamara, A. B., Michel, J., Prichard, W. et Stewart-Wilson, G., 2019, [Simplifying property tax administration in Africa: piloting a points-based valuation in Freetown, Sierra Leone](#) [ICTD Synthèse 19], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)
- Haas, A., Knebelmann, J. et Nyirakamana, C., 2021, [Les cinq principes à prendre en considération dans le cadre d'une réforme de l'impôt foncier en Afrique](#) [Bulletin politique], Forum sur l'administration fiscale africaine et Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)
- Kelly, R., White, R. et Anand, A., 2020, Property tax diagnostic manual, Groupe Banque mondiale.
- Monkam, N. et Moore, M., 26 janvier 2015, [Les avantages de l'impôt foncier pour l'Afrique](#), Africa Research Institute. (Consulté le 3 août 2024.)
- Ohemeng, F. et Mohiuddin, F., 2022, [The enigma of the central-local government relationship and its impact on property tax administration in developing countries: The Ghanaian perspective](#) [ICTD Document de travail 151], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)

Prichard, W. et Fish, P., 2017, [Renforcer les systèmes informatiques en vue de la réforme de la taxe foncière](#) [ICTD Synthèse numéro 11], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le 3 août 2024.)

Zebong, N., Fish, P. et Prichard, W., 2017, [Évaluation des biens aux fins de l'impôt foncier](#) [ICTD Synthèse numéro 10], Centre international pour la fiscalité et le développement. (Consulté le samedi 3 août 2024.)

## Comprendre le potentiel d'une réforme de la fiscalité foncière en Zambie

Regan McCort, Graeme Stewart-Wilson et Nicholas Orgeira Pillai

Bulletin politique LoGRI 002

Première publication par l'Université de Toronto en septembre 2024

© Université de Toronto 2024



Ceci est un article en libre accès distribué selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY), qui permet une utilisation, distribution et reproduction illimitées sur tout support, à condition que les auteurs et la source originaux soient crédités et que toute modification ou adaptation soit indiquée.

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Disponible auprès de:

L'initiative pour les revenus des gouvernements locaux (LoGRI) à la Munk School of Global Affairs & Public Policy, Université de Toronto, Toronto, Ontario, M5S 0A7, Canada.

Tel: +1 416-946-8900

Courriel électronique: [logri.munkschool@utoronto.ca](mailto:logri.munkschool@utoronto.ca)

Web: [logri.org](http://logri.org)

X: [x.com/LoGRITax](https://x.com/LoGRITax)

LinkedIn: [linkedin.com/company/logritax](https://linkedin.com/company/logritax)

# **LOGRI** Local Government Revenue Initiative

## À propos de nous

Les villes des pays du “Sud Global” ont besoin de revenus importants pour construire des infrastructures et fournir des services locaux. Cependant, les efforts de collecte des impôts, en particulier les impôts fonciers, sont souvent inefficaces et inéquitables. LoGRI soutient les gouvernements à augmenter les revenus locaux de manière plus équitable et de manière à promouvoir la confiance, la transparence et la redevabilité.

Nous y parvenons en :

- › Collaborant avec les gouvernements pour offrir un soutien et des conseils pratiques
- › Menant des recherches appliquées et collaboratives pour informer les projets de réforme
- › Développant des outils opérationnels, y compris des solutions technologiques
- › Offrant des formations pour renforcer les capacités locales

Nous cherchons également à partager nos connaissances et à influencer les politiques en engageant des parties prenantes régionales et internationales sur les questions de finances publiques locales. LoGRI est basé à la Munk School of Global Affairs & Public Policy et est une initiative du Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD).

**LoGRI est une initiative de :**

**LoGRI est basé à :**

**Avec le soutien de :**



**munkschool**  
OF GLOBAL AFFAIRS & PUBLIC POLICY



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA RELANCE**  
*Liberté  
Équité  
Prosperité*

Direction générale  
du Trésor

**BILL & MELINDA  
GATES foundation**

