

BULLETIN POLITIQUE 05 | DECEMBRE 2024

Défis et stratégies de renforcement des systèmes d'enregistrement des propriétés au Sénégal

COLETTE NYIRAKAMANA, CAMILLE BARRAS ET MARIE-REINE MUKAZAYIRE

Messages clés

1. Au Sénégal, l'impôt foncier, géré principalement par la DGID et le Trésor, reste sous-exploité malgré son potentiel pour renforcer les recettes des gouvernements locaux dû principalement à une base fiscale étroite, des bases de données obsolètes et de faibles taux de conformité fiscale.
2. En vue d'élargir l'assiette fiscale, le gouvernement sénégalais a lancé trois projets de réformes visant à identifier et enregistrer toutes les propriétés à l'échelle nationale. Ces réformes ont multiplié par quatre le nombre de propriétés dans les bases de données fiscales, et permis une meilleure optimisation des technologies de l'information dans la conduite des recensements de même que la collecte et la gestion des données foncières. Elles ont également renforcé la coopération entre la DGID, les communes et le Trésor à travers la création de plateformes de collaboration formelles et informelles.
3. Malgré ces avancées, les réformes peinent à apporter les résultats escomptés en raison, principalement de l'approche d'enregistrement des propriétés, qui privilégie l'actualisation du cadastre légal et nécessite des documents détaillés sur les propriétés et leurs propriétaires. De plus, les tensions passées et les attentes divergentes continuent de limiter les avancements en matière de collaboration inter-institutionnelle. Enfin, la coopération des citoyens dans les recensements demeure faible, due à une sensibilisation insuffisante, et le peu de clarté sur les bénéfices directs des impôts.
4. Pour pérenniser les avancées, il est recommandé d'adopter une approche simplifiée de recensement, favorisant la mise à jour rapide du cadastre fiscal sans exiger toutes les informations légales sur les propriétaires. En outre, renforcer le lien entre les recettes fiscales et les services publics encouragerait une plus grande adhésion des contribuables aux réformes. Finalement, une meilleure coordination entre les autorités centrales et locales serait essentielle pour adapter les réformes aux réalités municipales et maximiser les impacts.

Introduction

Les revenus générés par l'impôt foncier ont le potentiel d'améliorer considérablement la capacité des gouvernements locaux à financer adéquatement la prestation des services publics. Toutefois, malgré l'importance de cette source de financement, les gouvernements locaux en Afrique subsaharienne peinent à en exploiter pleinement le potentiel. L'un des principaux défis réside dans la difficulté d'identifier et d'enregistrer systématiquement toutes les propriétés. Cela est particulièrement vrai au Sénégal, où la base imposable est étroite et les revenus tirés de l'impôt foncier restent très faibles par rapport à d'autres sources de revenus locaux.

Au Sénégal, l'administration de l'impôt foncier (appelé contribution foncière) se partage entre la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGTCP, ci-après Trésor). La DGID est chargée de l'enregistrement des propriétés, de l'évaluation foncière et de l'émission des avis d'imposition, tandis que le Trésor s'occupe du recouvrement de l'impôt pour le compte des communes.

L'enregistrement des propriétés requiert la collecte d'informations telles que le nom du propriétaire, le numéro de parcelle et le numéro d'identification unique du propriétaire. Les propriétaires sont légalement tenus de remplir annuellement un formulaire détaillant les caractéristiques de leurs propriétés et leurs valeurs locatives, permettant ainsi à la DGID d'évaluer le montant des impôts fonciers à payer. De plus, les centres fiscaux de la DGID peuvent effectuer des recensements pour mettre à jour les bases de données si nécessaire.

Néanmoins, en pratique, peu de contribuables se conforment à cette exigence, et la DGID s'est révélée jusqu'à récemment peu proactive dans l'identification des propriétés ou la mise à jour de la base de données existante. Cette dernière se limitait -jusque à tout récemment - en grande partie à des reconductions automatiques d'un grand nombre d'avis d'imposition reposant sur des bases de données souvent obsolètes, non actualisées tant au niveau des adresses des propriétés que des valeurs imposables. Par voie de conséquence, les impôts fonciers sont perçus sur une assiette fiscale étroite, fournissant un rendement limité en termes de recettes.

À Dakar, par exemple, le taux d'enregistrement des propriétés est très faible, représentant environ **16%**. De plus, le taux de conformité au paiement est extrêmement bas ; en **2022**, seulement **10%** des avis d'impôts ont été réglés, entraînant des recouvrements qui ne représentent que **16%** des obligations totales.¹

En vue d'exploiter pleinement le potentiel des revenus fonciers, le gouvernement sénégalais a appuyé trois projets de réformes initiés entre 2019 et 2023 et visant à identifier et enregistrer toutes les propriétés à l'échelle nationale. Ces recensements sont dirigés par la DGID avec l'appui des communes. Quels sont les défis rencontrés dans le cadre de ces réformes ? Quelles sont les avancées réalisées à travers ces programmes de réforme ? Et quelles stratégies apparaissent pour pérenniser le système d'enregistrement des propriétés ?²

¹ Knebelmann, Justine, Victor Pouliquen and Bassirou Sarr (2024). "Discretion versus Algorithms: Bureaucrats and Tax Equity in Senegal". <https://drive.google.com/file/d/1EAPqRR7GWkP8PrOVV-uUItsB09NGx7uq/view>

² Les données ont été collectées entre juin et août 2022 par le biais d'entretiens semi-directifs conduits avec plus de 60 fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts et Domaines et du Trésor, agents et élus municipaux, experts et représentants de la société civile, et complétées par une analyse de documents.

Efforts de modernisation du cadastre légal et fiscal

La DGID a dirigé trois programmes de recensement des propriétés, coordonnées par la Direction du Renseignement et des Stratégies de Contrôle Fiscal (DRESCOF). Ces programmes furent alignés pour poursuivre un objectif commun : l'élargissement de l'assiette fiscale foncière. La première série d'activités de recensement s'inscrit dans le cadre du Programme d'Amélioration de la Gestion des Contributions Foncières (PAGCF) ayant débuté en 2019. Ce programme fut conçu en collaboration entre des chercheurs de l'École d'Économie de Paris et la DGID, et reçu un financement de divers bailleurs de fonds.³ Des recensements furent effectués dans 26 communes de Dakar.

Le deuxième groupe d'activités de recensement fut réalisé dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN)⁴ cofinancé par la Banque mondiale, l'Agence Française de Développement et le gouvernement du Sénégal. Les activités de recensement débutèrent vers la fin de l'année 2019 dans 124 communes dites "à fort potentiel" dont Dakar ainsi que les capitales régionales. Les activités de recensements furent coordonnées par le Bureau des Collectivités Territoriales (BCT) de la DGID, avec la participation des Collectivités territoriales à travers les Commissions de Fiscalité Locale (CFL).

Le troisième groupe d'activités de recensement, toujours en cours, fait partie du programme de Recensement national des Propriétés Immobilières (RNPI), qui a débuté en novembre 2021. Le RNPI est une composante clé du plan Yaatal⁵, une politique d'élargissement de l'assiette fiscale, notamment foncière qui vise à inciter tous les citoyens à contribuer à la mobilisation des recettes. Le programme, sous la supervision de la DRESCOF couvre les communes des 46 départements du Sénégal, à l'exclusion des communes où les recensements étaient effectués par le PAGCF ou le PACASEN.

Ces initiatives de réformes ne sont pas isolées ; elles s'harmonisent avec diverses priorités gouvernementales. Elles sont en adéquation avec le « Plan Sénégal Émergent » (PSE), une politique nationale adoptée en 2014, qui vise à transformer le pays en une économie à revenu intermédiaire d'ici 2035⁶. Les projets d'élargissement de l'assiette fiscale sont une déclinaison opérationnelle de la Stratégie de mobilisation des recettes à moyens terme (SRMT) du PSE, dont l'objectif est d'augmenter le taux de pression fiscale à 20% en 2025. Stimuler la mobilisation des recettes intérieures peut contribuer à atteindre l'objectif du PSE, tout en faisant également progresser le programme de décentralisation fiscale qui accusait des retards dans son avancement, il y a plus d'une décennie.

Grâce à cet alignement avec les priorités nationales et au soutien des hautes autorités, les trois programmes de recensement bénéficièrent d'un appui politique favorable à leur mise en œuvre. De plus, ils obtinrent un appui administratif au niveau de la direction de la DGID de

³ Il est important de préciser qu'au départ, le PAGCF était un projet expérimental visant à mettre en place un nouvel outil de recensement foncier, en introduisant une méthode d'évaluation foncière basée sur des indices. Ainsi, les recensements réalisés dans ce cadre avaient un objectif à la fois expérimental et d'étude.

⁴ Pour plus d'informations sur le projet PACASEN : <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen>

⁵ Yaatal signifie « élargir » en wolof. <https://www.finances.gouv.sn/app/uploads/document-programmation-budgetaire-economique-pluriannuelle-DPBEP-2021-2023.pdf>, p.40

⁶ Plus d'informations sur les objectifs du PSE peuvent être trouvées ici : https://www.sentresor.org/app/uploads/pap2_pse.pdf

par leur participation directe au plan Yaatal. Cet appui politique et administratif fut renforcé par l'établissement des contrats de performance entre la direction générale et les bureaux déconcentrés de la DGID. Désormais, ces bureaux sont évalués par rapport à leurs efforts d'élargissement de l'assiette fiscale y compris au niveau des impôts locaux tels que l'impôt foncier, alors qu'auparavant, la performance était mesurée uniquement sur les impôts d'État.

Avancées, bilan et défis des recensements

Les efforts déployés par la DGID ont permis d'élargir l'assiette fiscale de l'impôt foncier de manière significative. L'objectif initial des recensements est de recenser jusqu'à 1 million de propriétés à la fin de ces programmes. En juin 2024, après presque quatre ans d'activités de recensements, plus de 200 000 propriétés ont été enregistrées. Cela représente une multiplication par quatre du nombre de propriétés enregistrées par rapport à la base de données initiale de la DGID, qui comptait environ 50 000 contribuables fonciers pour l'ensemble du pays. Cependant, le rythme de cet accroissement – à hauteur d'environ 45 000 propriétés enregistrées par an – peut être caractérisé de relativement lent, comparé à celui obtenu dans des villes comme Freetown, où plus de 100 000 propriétés ont été enregistrées en seulement six mois⁷. Si des avancées majeures ont été entreprises, plusieurs défis subsistent susceptibles d'expliquer cette lenteur. Ceux-ci sont notamment liés à l'approche prescrite par la législation pour l'enregistrement des propriétés à des fins de fiscalité de même que des défis d'ordre administratif, institutionnel et technique.

— Modernisation du cadastre : équilibre entre cadastre légal et fiscal

Les données collectées, notamment sur la propriété et les propriétaires, permettent de mettre à jour le cadastre légal, ce qui au Sénégal est essentiel pour la détermination des propriétés éligibles au paiement de l'impôt foncier. Cependant, cette approche ralentit les opérations de collecte des données et la mise à jour du cadastre fiscal, laquelle est déterminante pour générer de manière rapide les recettes dont les communes ont besoin.

Dans la pratique, et ce, dans plusieurs pays d'Afrique, deux approches d'enregistrement des propriétés existent, chacune présentant des avantages et des inconvénients.

La première approche vise, avant tout, la mise à jour du cadastre légal⁸ et de ce fait, exige qu'une propriété soit légalement enregistrée avec les informations sur la propriété (numéro de terrain, etc.) et les propriétaires avant d'être imposable. En retour, les avis d'imposition sont distribués au propriétaire légal, qui est responsable du paiement de l'impôt. Cette approche s'avère toutefois complexe sur le plan administratif car les informations tels que les identifiants personnels (nom du propriétaire légal, carte d'identité, etc.) peuvent être difficiles à obtenir. Cette lenteur de la mise à jour du cadastre légal, une précondition à celle du cadastre fiscal, peut ainsi affecter indirectement la capacité des gouvernements locaux à générer des revenus plus rapidement.

La deuxième approche vise en premier lieu à mettre à jour le cadastre fiscal sans nécessairement se référer au cadastre légal.⁹ L'identification et l'enregistrement des propriétés sont effectués

⁷ Prichard, Kamara, & Meriggi (2020) : "Freetown just implemented a new property tax system that could quintuple revenue" <https://www.ictd.ac/blog/freetown-new-property-tax-system-quintuple-revenue/>

⁸ Cette approche est utilisée notamment au Rwanda, au Gabon, au Malawi et dans quelques autres pays africains

⁹ Cette approche est utilisée par exemple au Ghana, en Sierra Leone notamment à Freetown, en Ouganda et

à l'aide de systèmes d'information géographique (SIG) et des coordonnées géographiques, ce qui permet en même temps aux autorités fiscales de créer une carte numérique des propriétés et des bases de données qui peuvent faciliter la distribution des avis d'imposition. Les informations sur la propriété, telles que les numéros de parcelles, peuvent être requises, mais elles ne sont pas une condition préalable à l'imposition foncière. À leur tour, les avis d'imposition sont simplement adressés à la propriété si le (la) propriétaire légal(e) n'est pas connu de l'administration – c'est-à-dire sans faire de l'identification nominale du propriétaire légal(e) une condition sine qua non de l'imposition. Bien que l'absence potentielle d'informations sur le (la) propriétaire soit un inconvénient, en particulier lors du suivi des paiements en retard, cette approche se révèle plus pragmatique sur le plan administratif, en particulier pour permettre aux autorités fiscales d'enregistrer des propriétés avec peu de restrictions et ainsi générer plus de revenus rapidement.

Au Sénégal, les activités de recensement cadastral suivent principalement la première approche, celle de mise à jour du cadastre légal d'abord. Elles visent deux objectifs principaux : (i) la mise à jour du cadastre légal à travers la collecte d'un certain nombre d'informations sur la propriété (terrain, immeuble, localisation, caractéristiques techniques, valeurs locatives, estimées, etc.) et des informations personnelles des propriétaires (noms, pièces d'identité, etc.) ; (ii) à partir du cadastre légal, l'actualisation du cadastre fiscal en déterminant les propriétés éligibles pour le paiement de l'impôt foncier en plus d'estimer l'assiette fiscale. Ainsi, en visitant les propriétés, les agents recenseurs remplissent un formulaire électronique qui requiert, entre autres informations, le nom de la propriétaire, une photo de la pièce d'identité de la propriétaire et la confirmation du numéro de parcelle.¹⁰ Les informations collectées lors de ces recensements sont ensuite présentées aux délégués de quartier qui ont l'opportunité de corriger s'il y'a erreur. L'identification du propriétaire est une condition primordiale car le système fiscal Sénégal est très encadré et formaliste. Ainsi, le redevable de l'impôt – en l'occurrence le (la) propriétaire – est le (la) seul(e) destinataire de l'avis d'imposition. Bien que cette approche exhaustive soit primordiale à la conception et l'actualisation du cadastre légal à long terme, l'atteinte de ces objectifs s'avère laborieux.

D'une part, certaines propriétaires sont réticents à fournir leurs documents d'identité (i) en raison d'un manque de confiance envers le gouvernement quant à l'utilisation de ces informations, (ii) du désir d'éviter d'être inscrits sur la liste des contribuables fonciers, (iii) ou encore en raison d'une information limitée sur les bénéficiaires de ces recensements. D'autres citoyens se montrent peu coopératifs pour des raisons politiques, percevant les recensements comme des moyens pour les politiciens de recueillir des informations afin de mobiliser les électeurs.

D'autre part, la plupart des recensements ont lieu pendant les heures de travail, ce qui est contraignant car de nombreux propriétaires sont absents durant la journée. Même si les agents recenseurs sont tenus de laisser un formulaire papier de recensement aux propriétaires absents afin qu'ils le remplissent et le rapportent aux bureaux de la DGID, tous les propriétaires ne finissent pas par retourner ce formulaire au centre fiscal. Cette limitation finit par avoir un impact direct sur le nombre de propriétés qu'une agente peut enregistrer avec succès chaque jour et, plus généralement, sur la durée prévue des recensements. En

dans quelques autres pays d'Afrique. Ceci explique dont la raison pour laquelle l'identification des propriétés à Freetown fut effectuée en temps record.

¹⁰ Voir la section concernant la confirmation de la parcelle. Le formulaire de recensement comporte également une question cruciale permettant d'identifier si le répondant est propriétaire du logement. De plus, une section spécifique est dédiée à la collecte d'informations détaillées concernant le ou la propriétaire.

outre, la durée des recensements fonciers –étendue sur plus de trois ans – semble avoir créé une fatigue généralisée au sein de la population de même qu’une diminution de l’intérêt populaire pour maintenir l’élan de ces réformes. Par conséquent, il apparaît probable que toutes les propriétés n’aient pas été recensées à l’échelle nationale à l’échéance prévue des programmes de recensements.

— Les technologies de l’information mises au profit des recensements

L’investissement dans les technologies de l’information a rendu possible la collecte d’un grand nombre de données foncières et d’effectuer les recensements de manière plus efficace. De plus, une coordination entre les différents départements, facilitée entre autres par la mise en place de systèmes informatiques interopérables a assuré l’efficacité du suivi des recensements et du traitement des données à des fins fiscales. Enfin, une version améliorée du système informatique de la DGID, appelée SIGUIL 2¹¹, est prévue de faciliter l’échange d’informations entre la DGID et la DGCPT. Par ailleurs, le traitement d’un grand volume d’informations rend la conversion des données en avis d’imposition plus complexe.

Les recensements ont été effectués en parallèle avec l’adoption d’un système informatique amélioré et permettant un interfaçage entre les systèmes des différents départements en charge des éléments de l’impôt foncier au sein de la DGID ainsi qu’avec le Trésor. Les agents recenseurs disposent de tablettes munies d’un formulaire électronique servant à la collecte des informations sur la propriété (terrain et immeuble) et le (la) propriétaire, de même qu’une carte digitale permettant de confirmer la géolocalisation de la propriété et son numéro d’identification cadastrale. Les informations recueillies sont ensuite transférées vers le serveur principal de SIGUIL 2 et traitées par des scientifiques des données au Département des Systèmes Informatiques (DSI) pour en garantir l’exactitude et éviter les doublons.

De plus, étant donné que les activités de recensement se déroulent simultanément, elles nécessitent une bonne coordination entre les différents acteurs impliqués. Les recensements du RNPI, par exemple, sont coordonnés par la DRESCOF en collaboration avec les Centres Fiscaux de la DGID dans les différentes régions du Sénégal. Cette coordination permet de mieux suivre les activités de recensement à travers le pays, de résoudre les défis rencontrés de manière quotidienne et de prévenir la duplication des recensements dans les mêmes zones ou propriétés.

Cependant, deux défis majeurs se présentent. Premièrement, la migration des données de l’ancien système SIGUIL 1 vers le nouveau système SIGUIL 2 s’avère plus complexe que prévu, ce qui ralentit le traitement des données, l’évaluation foncière et l’émission des avis d’imposition. Les nouvelles données des recensements en cours sont enregistrées dans SIGUIL 2, tandis que les services d’assiette ont tendance à traiter les données (notamment pour l’émission des avis d’imposition) dans SIGUIL 1, ce qui ralentit également la transition de SIGUIL 1 vers SIGUIL 2. La DGID prévoit de mettre en place des formations sur l’utilisation des nouveaux systèmes informatiques. Deuxièmement, la collecte d’un grand volume d’informations nécessite un traitement complexe et long. La DGID doit disposer des ressources nécessaires pour recouper ces informations avec leurs bases de données existantes afin d’en assurer l’exactitude et leur utilisation pour l’évaluation et l’émission des avis d’imposition.

¹¹ SIGUIL signifie: *Système intégré de gestion des impôts locaux*

— Renforcement de la collaboration entre la DGID et les communes et le Trésor.¹²

Les recensements ont insufflé une nouvelle dynamique dans la coopération entre la DGID, les communes, et le Trésor, laquelle, autrefois, était faible. Cette coopération renforcée est essentielle au succès des activités de recensement et à la mobilisation des recettes de l'impôt foncier. Elle présage une administration plus inclusive de cet impôt à l'avenir. Historiquement, les relations entre la DGID et les communes, bien qu'encadrées par des dispositions précises du Code Général des Impôts (CGI), ne fonctionnaient pas de manière optimale dans toutes les communes. Cela s'explique principalement par le rôle limité des communes dans l'administration de l'impôt foncier y compris la conduite des recensements, et de la faible performance de mobilisation de l'impôt foncier supposément due à un manque d'incitatifs de la DGID.

De plus, la DGID et le Trésor ont longtemps opéré avec des bases de données distinctes, entraînant des retards dans la transmission des informations foncières entre ces deux administrations et une responsabilité floue quant à la gestion des impôts fonciers.

Toutefois, le leadership politique au sein de la DGID, couplé aux récents programmes d'identification foncière, ont revitalisé cette collaboration à travers plusieurs initiatives. La création en 2017 d'un Bureau des Collectivités Territoriales (BCT) témoigne de cette volonté d'instituer un point focal unique pour renforcer la collaboration et le dialogue entre la DGID et les communes. Le BCT agit comme point de contact avec les communes sur diverses questions, y compris la fiscalité foncière. En plus de sa fonction de liaison, le BCT joue un rôle crucial dans l'organisation des recensements du PACASEN dans certaines localités et contribue à l'opérationnalisation des CFL, composées d'élus locaux, de délégués de quartier, et de représentants de la DGID et du Trésor. Les CFL servent de plateforme permettant à la DGID de coordonner les recensements au sein d'une commune et de transmettre les informations sur les recensements aux contribuables à travers les communes et les délégués de quartier.¹³

Bien qu'en septembre 2022, sur 558 commissions, seules 109 étaient pleinement opérationnelles, ceci souligne malgré tout quelques avancées en matière de collaboration plus étroite entre la DGID et les communes. D'autres initiatives ont vu le jour comme la désignation d'un conseiller technique du Trésor comme point focal pour faciliter la liaison entre les deux Directions, aborder toute préoccupation et assurer un dialogue et des relations de travail efficaces. De même, un plan a été créé pour connecter les systèmes informatiques de la DGID et du Trésor, afin de rendre l'échange de données plus efficace et fluide. Enfin, l'engagement proactif de certaines communes, notamment à Dakar et à Thiès, a favorisé une dynamique de coopération permettant une meilleure gestion de l'impôt foncier et un partage plus efficace des informations essentielles à l'amélioration de la performance de cet impôt.

Bien que ces efforts laissent présager des relations de collaborations renforcées grâce à de nouveaux mécanismes de communication et d'incitatifs, des défis persistent. Au niveau des communes, les relations passées tendues avec les bureaux déconcentrés de la DGID dans

¹² Pour une analyse détaillée de la coopération entre la DGID, le Trésor et les communes, se référer au Bulletin Politique intitulé « Dynamiques de collaboration inter-institutionnelle dans l'administration de l'impôt foncier : Expérience du Sénégal »

¹³ Ces derniers, en tant que représentants de l'administration municipale et auxiliaires du maire dans leurs quartiers respectifs, ont notamment pour responsabilité de soutenir les autorités fiscales dans les recensements des propriétaires et la collecte des impôts. Décret No.86-176 du 30 juin 1986. Le document peut être consulté ici : https://bo.senegal.services.sn/storage/texte_references/deleg-quartier.pdf

leurs localités respectives, ainsi que les attentes et motivations divergentes, peuvent encore entraver les efforts de mobilisation des impôts fonciers et créer un climat de frustration entre acteurs impliqués. Au niveau du Trésor, malgré les progrès réalisés, des obstacles demeurent, principalement dus à un historique de méfiance. Ces défis soulignent l'importance d'adopter une approche diversifiée et adaptée aux spécificités, aux réalités politiques et historiques qui sous-tendent ces relations.

— Sensibiliser les citoyens en vue de stimuler une grande participation

La sensibilisation et les programmes de communication visant à informer les citoyens des recensements et à les inviter à collaborer ont été clés dans le bon déroulement de ces recensements. Toutefois, la portée des messages de sensibilisation est éphémère, signe d'une faible adaptation de ces messages aux différentes audiences et des défis à mettre en évidence les nombreux avantages liés à une fiscalité foncière efficace.

Étant donné la méconnaissance répandue de l'existence et de l'importance de l'impôt foncier, qui favorise un incivisme fiscal élevé et une résistance potentielle aux réformes de même qu'une collaboration limitée lors des recensements, la DGID a accompagné les activités de recensement avec plusieurs programmes de sensibilisation et stratégies de communication. Ces initiatives, coordonnées par son Bureau de la Communication et de la Qualité, visent à renforcer l'adhésion des populations aux recensements.

Une des approches adoptées vise à atteindre un grand nombre de contribuables en ayant recours à des médias de masse. Ces communications visent à informer les citoyens sur les programmes de recensement en cours et les activités à venir, et potentiellement à réduire leur réticence à fournir les informations requises. Par exemple, la DGID diffuse des messages à travers la Radiodiffusion Télévision Sénégalaise (RTS), la principale chaîne publique, pour compléter « [la Minute DGID](#) », un programme préexistant qui présentait les diverses activités de la DGID¹⁴. La DGID utilise aussi d'autres canaux de communication tels que des articles de journaux, des panneaux publicitaires, ou même des randonnées fiscales.

En parallèle, la DGID a instauré une communication de proximité. Elle collabore, par exemple, avec les maires et les délégués de quartier pour sensibiliser les contribuables avant et durant les activités de recensement. Grâce à leur fonction d'interface entre l'administration locale et la population, leur grande proximité avec les habitants et leur connaissance du contexte local, les délégués de quartier jouent un rôle clé dans les programmes de recensement. Comme beaucoup de régions au Sénégal sont divisées en confréries musulmanes, la DGID s'assure également d'en informer les leaders religieux pour qu'ils puissent diffuser les informations sur les recensements auprès de leurs communautés. Ce type de stratégie renforce la légitimité des programmes de la DGID en passant par des acteurs ayant une autorité morale reconnue et respectée.

Malgré le recours à un large éventail de canaux et formats de communication, certaines lacunes persistent. En guise d'exemple, les stratégies de communication utilisées ne mettaient pas suffisamment en évidence le lien entre le paiement des impôts et les bénéfices qui en découlent. Bien que la loi n'oblige pas les gouvernements locaux à utiliser une partie des recettes de l'impôt foncier pour financer les services publics, les citoyens s'attendent généralement à des bénéfices en échange du paiement de cet impôt. Ainsi, les recensements

¹⁴ De plus, la DGID possède une chaîne YouTube, qui depuis la mise en place du Plan Yaatal, contient des vidéos expliquant en quoi consiste l'impôt foncier, ou encore les méthodes de paiement incluant les plateformes de paiement électronique.

pouvaient être perçus comme peu bénéfiques si les citoyens s'attendaient à payer l'impôt sans contrepartie. Au contraire, ils pourraient être découragés en l'absence d'un lien explicite entre le paiement de l'impôt et les bénéfices sous formes de services publics.¹⁵

Pistes à explorer pour pérenniser renforcer les systèmes de recensements et d'impôt foncier

Les efforts entrepris pour améliorer les systèmes d'identification et d'enregistrement des propriétés au Sénégal constituent, sans équivoque, un pas en avant vers une performance améliorée en matière de mobilisation des revenus fonciers de même qu'une meilleure maîtrise, par le gouvernement, de sa richesse foncière. Cependant, au vu des défis rencontrés, diverses pistes semblent à explorer pour rendre ces systèmes plus efficaces, durables et adaptés aux besoins en revenus des communes.

— Explorer la mise en œuvre d'une approche d'identification et d'enregistrement des propriétés simplifiée

- Étant donné que l'un des objectifs principaux de ces recensements est d'élargir l'assiette fiscale et de stimuler les revenus des communes, il convient d'explorer, dans les activités futures de recensement, une approche simplifiée qui privilégie avant tout la mise en place d'un cadastre fiscal opérationnel. Ainsi, la DGID pourrait adopter une approche combinant l'identification des propriétés à partir de technologies SIG pour cartographier les propriétés et, à partir des recensements sur place, collecter les caractéristiques externes de ces propriétés afin de mettre à jour le cadastre fiscal de manière plus rapide et efficace. Cette approche serait flexible concernant l'identification des propriétaires et rendrait principalement nécessaire l'enregistrement des propriétés sans forcément avoir besoin de connaître le nom des propriétaires. Si les informations sur les propriétaires s'avèrent disponibles lors des recensements, elles pourraient quand même être recueillies.
- Cependant, dans la mesure où la méthode d'identification actuelle est encadrée par la loi, l'adoption d'une nouvelle méthode nécessiterait un amendement législatif afin de permettre aux services fiscaux de la DGID d'enregistrer et de distribuer les avis d'imposition aux occupants des propriétés au cas où le (la) propriétaire n'est pas connu (e). L'expérience de Freetown, où les avis d'imposition étaient envoyés sans forcément connaître le nom du propriétaire, a démontré que cette approche suscitait relativement peu d'objections de la part des contribuables et permettait même à certains de mettre à jour les informations sur leurs avis d'imposition.
- Puisque le système actuel requiert de recueillir des informations sur les valeurs locatives, la mise en place d'un système simplifié d'identification se référant aux technologies modernes ne suffirait pas en elle-même à déterminer la valeur locative. La DGID pourrait donc également employer une méthode simplifiée d'évaluation des propriétés sans nécessairement avoir accès aux déclarations des propriétaires sur les valeurs locatives¹⁶.

¹⁵ Il convient de souligner que, bien qu'établir un lien direct entre le paiement des impôts et la prestation des services soit une approche idéale pour encourager la conformité fiscale, la perception des citoyens sur l'impôt et son impact direct sur la qualité des services publics ne relève pas uniquement de la DGID. Il s'agit d'un problème plus vaste, qui concerne l'utilisation des ressources publiques par les gouvernants.

¹⁶ Une méthode d'évaluation foncière simplifiée a été pilotée avec succès à Freetown au Sierra Leone. Pour plus d'informations sur l'implémentation de cette méthode, voir : <https://www.ictd.ac/publication/simplifying-property-tax-administration-africa-piloting-points-based-valuation-freetown-sierra-leone/>. À ce niveau, des efforts de

Cette approche pragmatique permettrait une mise à jour plus rapide du cadastre fiscal.

- À long terme, ce cadastre fiscal pourrait également servir de base pour mettre à jour le cadastre légal, facilitant ainsi la reconnaissance officielle des propriétés. Cette étape nécessiterait un meilleur partage d'informations entre les départements en charge du cadastre légal et ceux en charge du cadastre fiscal. Il convient de mentionner qu'il existe déjà des efforts de recoupement des données foncières pour s'assurer de leur fiabilité et complétude. Ces efforts incluent l'utilisation des informations disponibles dans d'autres départements ainsi que celles fournies par des organisations externes, telles que les sociétés immobilières, afin de continuer à mettre à jour la base du cadastre légal.

— **En anticipant une situation où les réformes actuelles intégreront davantage de contribuables dans le système fiscal, une coordination améliorée entre les autorités fiscales du gouvernement central et les communes pourrait renforcer le lien entre la mobilisation des revenus fonciers et les services publics. Cela favoriserait également une plus grande acceptation de l'impôt foncier par le public et améliorerait la conformité fiscale**

- Bien que la législation stipule explicitement que l'impôt foncier est payé sans contrepartie directe, les experts reconnaissent généralement qu'il existe un lien indirect entre les impôts fonciers payés et les services publics de base fournis.¹⁷
- Dans un contexte comme celui du Sénégal où les agences du gouvernement central administrent presque tous les aspects de l'impôt foncier tandis que les gouvernements locaux sont principalement responsables des campagnes de sensibilisation et de la prestation de services, des efforts de coordination entre ces niveaux de gouvernements, en vue de rendre le lien entre la mobilisation des revenus fonciers et les services publics davantage explicite peuvent être bénéfiques à plusieurs égards. D'une part, ces efforts permettraient une meilleure adhésion à l'impôt et faciliterait le travail des autorités centrales, notamment la DGID en charge de déterminer l'assiette et le Trésor responsable du recouvrement. De plus, cela entraînerait une augmentation des revenus, renforçant progressivement l'autonomie fiscale des communes et leur capacité à fournir davantage de services.
- Ces parties prenantes pourraient se consulter afin de mieux comprendre les défis entravant une meilleure identification des propriétés et les causes de la faible conformité fiscale. En retour, une meilleure connaissance des défis permettrait aux communes de poursuivre les efforts de sensibilisation auprès des contribuables et les adapter aux aspects qui pourraient encourager la conformité fiscale. Non seulement ces stratégies amélioreraient la transparence et la redevabilité dans l'utilisation des revenus fonciers, mais aussi – du fait de la plus grande visibilité de ce lien entre recettes et prestation des services – les contribuables seraient incités à coopérer davantage lors des activités de recensements ainsi qu'à consentir au paiement de l'impôt foncier.

simplification ont été réalisés avec l'introduction de la méthode simplifiée de détermination de la valeur locative, ainsi qu'avec l'étude en cours du PAGCF sur la méthode indiciaire.

¹⁷ Prichard, Wilson. *Faire le lien entre recettes et services publics*. ICTD Synthèse No.13, 2017. <https://www.ictd.ac/publication/linking-property-tax-revenue-public-services/>

Conclusion

Indéniablement, le Sénégal a accompli des avancées dans les réformes de l'administration de l'impôt foncier. Ces progrès se manifestent notamment par les investissements conséquents réalisés dans les opérations de recensement, ainsi que par la mise en œuvre de diverses initiatives visant à renforcer la collaboration entre acteurs institutionnels tant horizontale que verticale. Cependant, il est important de reconnaître que l'amélioration des systèmes d'identification et d'enregistrement des propriétés dépend étroitement des réalités légales, politiques et institutionnelles spécifiques du Sénégal. Les dynamiques politiques, géographiques et du développement immobilier varient d'une commune à l'autre, ce qui nécessite une adaptation avenante des politiques et des pratiques en fonction des réalités locales. Les recommandations présentées dans ce bulletin se veulent des pistes de réflexion pour la DGID et d'autres pays aux réalités similaires, afin de garantir le succès et la durabilité des initiatives de mobilisation des revenus fonciers.

Lectures complémentaires

- Agence Française de Développement, AFD. 2018. "PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNES ET AGGLOMÉRATIONS DU SÉNÉGAL (PACASEN)." AFD. November 6, 2018. <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen>
- Grieco, Kevin, Amou Bakarr Kamara, Niccoló F. Meriggi, Julian Michel, Wilson Prichard, and Graeme Stewart-Wilson. 2019. "Simplifying Property Tax Administration in Africa: Piloting a Points-Based Valuation in Freetown, Sierra Leone," November. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14799>
- Kamara, Abou Bakarr, Niccolo Meriggi, and Wilson Prichard. 2020. "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/>.
- Knebelmann, Justine. 2019. "Taxer Les Propriétaires Fonciers à Dakar." International Growth Centre. <https://www.theigc.org/publication/taxer-les-proprietaires-fonciers-a-dakar/>.
- Knebelmann, Justine, Victor Pouliquen and Bassirou Sarr (2024). "Discretion versus Algorithms: Bureaucrats and Tax Equity in Senegal". <https://drive.google.com/file/d/1EAPqRR7GWkP8PrOVV-uUItsB09NGx7uq/view>
- Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. 2018. "Plan Sénégal Émergent. Plan d'Actions Prioritaires 2019-2023." <https://www.sentresor.org/publication/plan-senegal-emergent-plan-dactions-prioritaires-2019-2023/>.
- Ministère des Finances et du Budget. 2020. "Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP) 2021-2024." <https://www.finances.gouv.sn/app/uploads/document-programmation-budgetaire-economique-pluriannuelle-DPBEP-2021-2023.pdf>
- Mor, Fall, and Ibrahima Touré. Finances Publiques. Approche Théorique et Pratique. Dakar, Sénégal: L'Harmattan-Sénégal, 2018.
- Prichard, Wilson. 2017. "Faire le lien entre recettes de la taxe foncière et services publics." Bulletin Politique 13. Centre international pour la fiscalité et le développement. <https://www.ictd.ac/fr/publication/faire-le-lien-entre-recettes-de-la-taxe-fonciere-et-services-publics/>.

- > **Colette Nyirakamana** est responsable de la recherche pour le programme LoGRI et associée de recherche principale à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'université de Toronto. Ses recherches portent sur les finances locales, avec un accent particulier sur les facteurs institutionnels et politiques qui favorisent ou entravent une mobilisation efficace des recettes. Elle est titulaire d'un doctorat en politique publique comparée de McMaster université au Canada.
- > **Camille Barras** est responsable des politiques pour LoGRI. Ses domaines de travail et d'intérêt incluent la gouvernance et l'administration publiques, la gouvernance infranationale, les relations intergouvernementales et les relations entre l'État et la société – ainsi que leur lien avec la fiscalité. En 2023, elle a complété un doctorat à l'université de Cambridge, portant sur les effets de la décentralisation sur les attitudes et comportements politiques.
- > **Marie-Reine Mukazayire** est chercheuse à LoGRI, où elle se concentre sur les réformes de la fiscalité foncière dans les pays d'Afrique francophone et comment promouvoir une gouvernance équitable et inclusive dans ces pays. Elle est titulaire d'une maîtrise en relations internationales de la Munk School of Global Affairs and Public Policy à l'université de Toronto, avec une spécialisation en développement international.

Défis et stratégies de renforcement des systèmes d'enregistrement des propriétés au Sénégal

Colette Nyirakamana, Camille Barras et Marie-Reine Mukazayire

Bulletin politique LoGRI 05

Première publication par l'Université de Toronto en décembre 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

Web: logri.org

X: x.com/LoGRITax

LinkedIn: linkedin.com/company/logritax

LoGRI L'Initiative pour les revenus des gouvernements locaux

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



Direction générale
du Trésor

BILL & MELINDA
GATES foundation

