



SEMINAIRE DES DIRECTEURS
Brazzaville - CONGO
8 - 10 décembre 2014

Restitution de l'atelier A

**L'OPTIMISATION DU POTENTIEL FISCAL :
AMELIORER LA MAITRISE DE L'ASSIETTE**

Pays	Titre	Prénom	Nom	Fonctions
Président				
R.D. Congo	M.	Georges	NDJOLI BOMPE	Inspecteur des Impôts
Rapporteur				
Cameroun	M.	Giscard	DALIL	Chargé d'Etudes
Membres				
Algérie	M.	Kamel	TOUATI	Sous Directeur
Burkina Faso	M.	Benoît	ZONGO	Directeur du Centre des Impôts de OUAGA III
Comores	M.	Mohamed	AHAMADA KARI	Expert en Gestion des Politiques économiques
Congo	M.	Breitzer François	MOUNZEO	Directeur de la Réglementation et du Contentieux
Congo	Mme	Agathe	NDOMBI épouse NGOMOT	Directrice des Recettes - Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique
Guinée	M.	Arnaud	GAUDINOT	Conseiller technique
Guinée	M.	Amadou Oury	BAH	Inspecteur général des Services fiscaux
Mali	M.	Baba	DIARRA	Inspecteur des Services économiques
Niger	M.	Oumarou	MAHAMANE	Directeur régional des Impôts de Dosso
R.D. Congo	M.	Bolide	NTUMBA KAPOLE	Directeur provincial des Impôts du Bas-Congo
Sénégal	M.	Mahamadou	DIAITE	Chef du Bureau d'Appui au Recouvrement et à la Gestion du Contentieux
Togo	M.	Yaovi Séna	ANAGO	Directeur des Impôts du Golfe

L'objectif de l'atelier A était de réfléchir sur les meilleures pratiques susceptibles d'améliorer la maîtrise de l'assiette fiscale des impôts locaux et assurer ainsi une mobilisation optimale des ressources au profit des entités décentralisées.

A cet effet, le groupe s'est appesanti sur des aspects spécifiques, à savoir :

- La maîtrise de l'évaluation et du contrôle de l'assiette fiscale des impôts locaux ;
- Et la maîtrise de la gestion stratégique de la fiscalité locale.

1/ Maîtriser l'évaluation et le contrôle de l'assiette

Il était question ici d'examiner les moyens de maîtriser l'assiette des principaux impôts locaux en vigueur dans les pays membres, notamment :

- **Les impôts sur le foncier ou l'immobilier** dont le produit est généralement dévolu aux collectivités locales dans la plupart des Etats membres du CREDAF ;
- **Les contributions des patentes ou taxes professionnelles** selon la terminologie utilisée dans les législations nationales, ainsi que **les taxes sur les véhicules**.

- Maîtriser l'évaluation des impôts et taxes assis sur les valeurs foncières

➤ Préalables à la maîtrise de l'assiette fiscale (potentiel fiscal) :

- **Recensement cadastral et foncier (enquête cadastrale)**
 - **Identification et immatriculation des contribuables et des parcelles** (numéro d'identifiant fiscal ou foncier selon les pays, utilisable à des fins fiscales, aussi bien pour les activités économiques que pour les besoins fonciers)
 - **Nécessité de rattacher les immeubles aux propriétaires dans un souci de taxation**
 - **Recensement de porte à porte**
 - **Nécessité d'une collaboration entre l'administration fiscale et les services cadastraux dans l'hypothèse où les services cadastraux ne sont pas rattachés aux services fiscaux, ainsi qu'avec d'autres administrations, organismes et services publics susceptibles de contribuer à l'amélioration du cadastre fiscal**
- **Création d'un fichier foncier fiable à mettre à jour dans un intervalle régulier**

➤ Méthodes d'évaluation de l'assiette :

Il existe généralement trois méthodes :

- **L'évaluation administrative ou directe** qui consiste à évaluer l'immeuble sur la base de sa valeur vénale, en appliquant un système légal de calcul de ladite valeur en vue de déterminer sa valeur locative ou taxable

- **L'évaluation par comparaison** qui consiste à comparer la valeur de l'immeuble par rapport à d'autres immeubles similaires (mêmes caractéristiques, même destination, même situation géographique, etc.) dont la valeur est connue
- **Les baux authentiques**
- La détermination du potentiel fiscal :
- **Les éléments à prendre en compte :**
 - Nombre d'immeubles identifiés par secteur
 - Catégorisation des immeubles identifiés (usage d'habitation, usage professionnel, terrains bâtis ou non bâtis, sites d'infrastructures spécifiques de certaines entreprises)
 - Taux et tarifs d'imposition des impôts et taxes concernés.

Nota Bene : la prise en compte de cet élément dans l'évaluation du potentiel ne fait pas l'unanimité des participants : pour les uns, il s'agit de recenser simplement la matière imposable, pour les autres, il s'agit d'évaluer le potentiel budgétaire (prévisions budgétaires), pour un troisième groupe, il faut recenser et déterminer les règles d'évaluation et de détermination de la matière imposable.

- Patente : Evaluation des chiffres d'affaires, problèmes des établissements secondaires, transports, taxes sur les véhicules...

- Modalités d'évaluation de la patente ou taxe professionnelle (taxe sur l'activité professionnelle en Algérie) :
- Deux questions préalables à l'analyse des modalités d'évaluation :
- Est-ce que tous les Etats ont la patente comme impôt sur l'exercice des activités économiques ?
 - ✓ Patente avec licence sur les boissons alcoolisées dans certains pays
 - ✓ Autres appellations dans d'autres : taxe professionnelle, taxe sur l'activité professionnelle
 - ✓ Coexistence avec d'autres prélèvements synthétiques ou minimum forfaitaires dans certains pays.
- Est-elle calculée uniquement sur le CA ou existe-t-il d'autres modes de calcul ?
 - ✓ En général, calculé sur le CA
 - ✓ Mais il existe d'autres bases et modalités de calcul.
- **RDC** : patente perçue uniquement pour le petit commerce exercé par les personnes physiques, destinée aux collectivités et un impôt minimum à prélever au profit du pouvoir central ;

- **Sénégal** : contribution des patentes (toutes les activités) et la contribution de licence (débits de boissons alcoolisées) avec un droit proportionnel (valeur locative, CA) et un droit fixe selon les catégories ;
 - **Burkina Faso** : contribution des patentes (PME, GE) et contribution du secteur informel (impôt synthétique) pour les TPE reversée aux collectivités ;
 - **Côte d'Ivoire** : contribution des patentes comprend le droit sur le CA et le droit sur la valeur locative reversée en partie aux collectivités locales ;
 - **Congo** : patente due par les entreprises de tous les régimes (photos pour les personnes physiques) ;
 - **Guinée** : patente pour les micro-entreprises (basée sur le CA et la valeur locative) et taxe professionnelle unique (TPU pour les petites entreprises) basée sur le CA et reversée en totalité aux collectivités locales ;
 - **Mali** : contribuables du réel (contribution des patentes et licences) et impôt synthétique libérateur de tous les impôts, y compris la patente ;
 - **Cameroun** : contribution des patentes et licence (due par les débits de boisson) et impôt libérateur exclusive de la patente (et licence) pour les personnes physiques dont le CA est inférieur à 10 millions F CFA ;
 - **Algérie** : taxe sur l'activité professionnelle (TAP) assise sur le CA uniquement ;
 - **Niger** : taxe professionnelle assise sur le CA et la valeur locative ;
 - **Togo** : taxe professionnelle (basée sur le CA et la valeur locative) et taxe professionnelle unique (TPU pour les petites entreprises) basée sur le CA et reversée pour moitié aux collectivités locales.
- **Evaluation du chiffre d'affaires**
 - Difficulté d'évaluation du CA pour les nouveaux contribuables n'ayant pas encore exercé d'activités. Dans ce cas, l'expérience montre qu'il est fait recours :
 - ✓ Soit à une évaluation administrative (RDC) ;
 - ✓ Soit sur la base de CA prévisionnel déclaré par le contribuable (Burkina, Cameroun).
 - En l'absence de comptabilité des petites entreprises, l'administration procède à l'évaluation administrative (Guinée).
- **Problème des établissements secondaires**
 - La centralisation ou de la décentralisation du lieu de paiement de la patente : il a été constaté que la centralisation des paiements a entraîné dans certains pays la réduction des montants reversés à certaines collectivités locales abritant les établissements des entreprises redevables ;
 - La prise en compte dans la liquidation et le reversement de la patente des établissements en fonction des collectivités les abritant ;

- La question de la détermination du quantum de CA taxable pour les établissements dans le CA global de l'entreprise et sa corrélation avec le reversement aux communes bénéficiaires ;
- Le cas des modes spécifiques de détermination de la patente ou de la taxe professionnelle ;
- Cas des patentes spécifiques payées sur les marchés de travaux effectués sur le territoire de plusieurs communes (routes par exemples) : répartition entre les différentes communes bénéficiaires.

- **Patente des activités de transport**

- Critères de rattachement des transporteurs :
 - Rattachement à un point unique : collectivité du siège de l'entreprise, du domicile du transporteur ;
 - Rattachement à plusieurs collectivités en fonction des zones d'exercice de l'activité de transport.
- Relation entre le lieu d'exercice de l'activité de transport et la répartition de la patente entre les collectivités bénéficiaires : comment prendre en compte l'utilisation des services de base des collectivités parcourues et les effets induits (pollution, stationnement, etc.).

- **Taxes sur les véhicules**

Généralement due dans la collectivité du siège ou du domicile du propriétaire. Le problème n'est pas résolu dans les Etats en fonction des prélèvements et pourrait faire l'objet d'un séminaire spécifique pour approfondir la réflexion.

Guinée : taxe (vignette automobile) due par l'ensemble des véhicules, avec catégories liées à l'usage (usage privé, usage professionnel, etc.) ; recette partagée entre Etat et collectivités ;

Niger : taxe sur les véhicules (impôt synthétique) due au lieu où elle est payée (partage Etat/collectivité du lieu de paiement), mais taxe professionnelle due pour les entreprises du réel, au siège de l'entreprise ;

Sénégal : droit d'entrée des véhicules (péage routier) payé directement aux CTD.

- Améliorer le contrôle fiscal des impôts locaux : procédures, évaluer les résultats du contrôle des impôts locaux

Comment améliorer le contrôle fiscal des impôts locaux, aussi bien en ce qui concerne les procédures que l'évaluation des contrôles ?

- Amener les administrations à prendre en compte les impôts locaux dans leurs objectifs de mobilisation de recettes fiscales :
 - assigner aux services fiscaux des objectifs contraignants pour les impôts locaux ;
 - instaurer des indicateurs d'évaluation de performances spécifiques aux impôts locaux ;

- instaurer dans le cadre du contrôle interne des services et des activités ordinaires des services d'assiette (supérieurs hiérarchiques, inspection des services, dialogue de gestion), un mécanisme particulier de suivi du rendement des impôts et taxes affectés aux collectivités qui devrait permettre de s'assurer de la prise en compte desdits impôts dans les contrôles effectués par les services fiscaux (analyse et évaluation) ;
- instauration d'une obligation de contrôles ponctuels afférents aux impôts locaux.

2/ Maîtriser la gestion stratégique de la fiscalité locale

- ✓ Mettre en place des objectifs spécifiques aux impôts locaux ;
- ✓ Prendre en compte les résultats de la fiscalité locale dans l'intéressement ;
- ✓ Impliquer les collectivités locales dans le recouvrement des impôts dont ils sont bénéficiaires ;
- ✓ Problématique des exonérations et des incitations fiscales ;
- ✓ Problématique du civisme fiscal et de la simplification.

- Mettre en place des objectifs en matière de fiscalité locale

- Définir les objectifs de fiscalité locale, en relation avec les autorités locales bénéficiaires en fonction de leurs objectifs budgétaires :
 - Qualité des impositions et indication aux collectivités de la base des impôts locaux ;
 - Préciser le potentiel de recettes attendues.
- Définir les moyens en fonction des ressources, en liant le budget du pouvoir central et des collectivités territoriales décentralisées (adéquation des missions et des ressources disponibles) ;
- Impliquer l'administration fiscale dans la préparation et l'élaboration des budgets des collectivités locales afin de s'assurer de leur réalisme ;
- Assurer une bonne tenue des statistiques de la fiscalité locale afin de mettre à la disposition des collectivités locales la bonne information ;
- Instaurer un cadre formel de concertation en vue d'assurer une gestion optimale de la fiscalité locale entre les collectivités locales, l'administration fiscale et les autres acteurs principaux (autres administrations de l'Etat, représentants des contribuables) ;
- Mettre l'accent sur la formation des acteurs locaux dans la mise en œuvre de la fiscalité locale.

- Prendre en compte les résultats de la fiscalité locale dans l'intéressement

- Prendre en compte la rémunération des services intervenant dans la réalisation des recettes de fiscalité locale afin d'impliquer davantage ces services dans l'atteinte de ces objectifs, notamment par la retenue des frais d'assiette et de recouvrement destinés à financer cette activité ;
- S'assurer de la corrélation entre le niveau de rendement avec le niveau de rémunération ;
- Eviter que cette rétribution perde tout lien avec les besoins réels des administrations intervenant dans la mobilisation des recettes de fiscalité locale ;
- Problématique de l'affectation de la rémunération des acteurs : reversement au budget de l'Etat, reversement aux services ayant mobilisé les recettes en vue d'assurer le fonctionnement des services (logistique, matériel, etc.) ou la motivation du personnel (primes spéciales), mise à disposition directe par les collectivités, des moyens aux services fiscaux.

- Impliquer les collectivités au recouvrement des impôts dont le produit est rétrocédé aux collectivités locales

- Mise à disposition par les autorités locales au profit des services fiscaux, de moyens matériels et financiers ainsi que dans la mesure où la législation le permet, de personnels, en vue d'un meilleur recouvrement des recettes ou des restes à recouvrer des impôts qui doivent leur être rétrocédés ;
- Appui des collectivités en termes de localisation, d'adressage, de collecte d'information, d'appui sécuritaire, etc.

- Exonérations et incitations fiscales

- Il faut que le pouvoir central prenne en compte le manque à gagner généré sur les recettes des collectivités locales (dépense fiscale) par un système de compensation en termes de subventions afin de garantir l'équilibre budgétaire ;
- Nuancer cet objectif en relevant que les dépenses fiscales visent à terme à attirer des investissements supplémentaires de nature à générer ultérieurement des recettes additionnelles pour les collectivités (effets induits) ;
- Impliquer les collectivités locales dans les instances nationales de décision d'octroi des exonérations et incitations générant des dépenses fiscales influençant leurs prévisions budgétaires ;
- Limiter et cibler les exonérations en privilégiant celles qui sont temporaires et susceptibles d'apporter un plus à l'économie locale (création de bassins d'activités économiques, création d'emplois, etc.).

- Civisme fiscal et simplification

- Nécessité de simplifier les procédures de liquidation et de paiement des impôts locaux ;
- Modernisation et automatisation de la gestion des impôts locaux ;
- Amélioration de la gouvernance locale afin de motiver les contribuables à acquitter leurs impôts locaux ;
- Implication des élus locaux dans les actions de sensibilisation et de communication en vue de développer le civisme fiscal parmi la population.

Quels sont les enseignements à tirer ?

- Avantages

- Amélioration du niveau de mobilisation des ressources des collectivités locales ;
- Accroissement de la transparence dans la gestion des impôts locaux et des finances publiques locales ;
- Mise en place et consolidation du cadastre fiscal avec les avantages afférents à la maîtrise de l'assiette fiscale en général ;
- Accroissement du niveau de consentement à l'impôt (meilleure acceptation de l'impôt, redevabilité).

- Inconvénients

- Le non-respect de ces dispositifs a un effet direct sur le développement économique et social des collectivités locales, et partant, entraînerait un frein à l'émergence des Etats (risque de l'émergence des forces centrifuges) ;
- L'accroissement du volume de travail des administrations fiscales et l'augmentation des coûts de gestion des impôts locaux s'il n'y a pas une modernisation des moyens de travail (multiplicité de petites taxes, travail de terrain considérable à l'instar des enquêtes cadastrales) ;
- Absence de garantie du rendement en relation avec les coûts de gestion.

- Ecueils à éviter

- Eviter de généraliser un modèle unique de gestion de la fiscalité locale (prise en compte des contextes nationaux et des impôts concernés).

- Perspectives d'évolutions souhaitables

- Encourager la mise en place et le renforcement des cadastres fiscaux dans les systèmes nationaux ;
- Renforcer la modernisation par l'informatisation des services dans la gestion des impôts locaux ;
- Poursuivre le renforcement des capacités des autorités et des personnels en matière d'administration et de gestion des impôts locaux ;
- Encourager l'instauration de l'identifiant fiscal unique (identification biométrique et constitution d'une base de données d'immatriculation centralisée et fiable) afin de mieux appréhender les contribuables et réduire les risques de fraude ;
- Initier une mission permanente de conseil et d'assistance de l'administration fiscale à l'égard des collectivités locales.

Les participants de l'atelier A vous remercient de votre aimable attention et se mettent à votre disposition pour les observations, remarques et contributions de nature à améliorer le résultat de leurs réflexions.