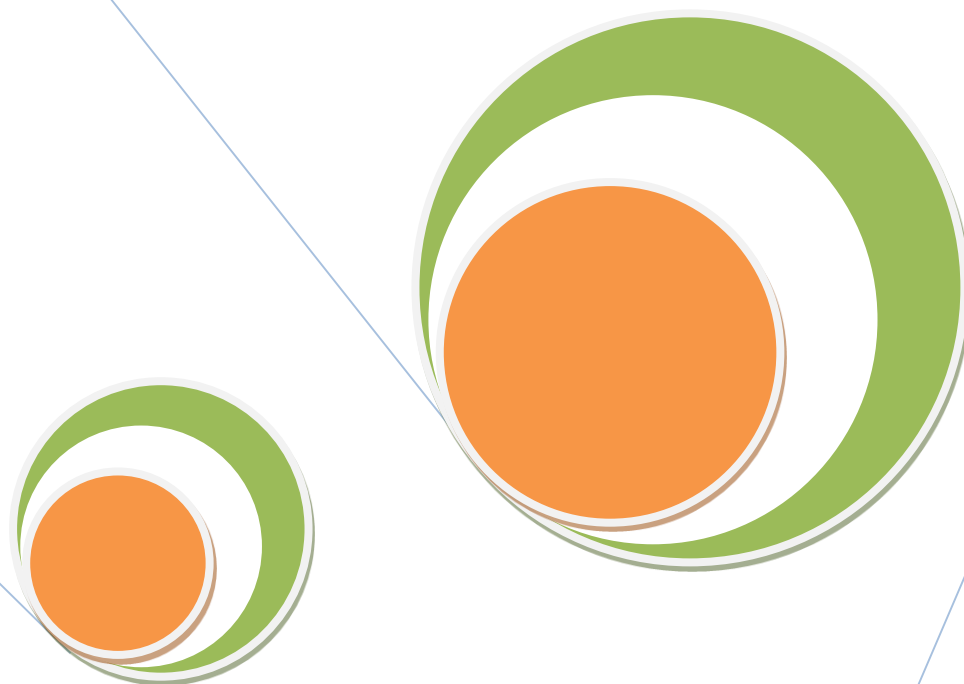




RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DES COUTS FISCAUX 2014

Mars 2015

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	3
I.- METHODOLOGIE	4
I.1.- Champ de l'étude	4
I.2.- Données collectées et sources	4
II.- GENERALITES ET ASPECTS CONCEPTUELS.....	5
II.1.- Notion de dépense fiscale	5
II.2.- Sources des dépenses fiscales.....	5
II.3.- Typologie des dépenses fiscales	5
II.4.- Modalités de mise en œuvre des exonérations	8
III.- ANALYSE DES COUTS FISCAUX 2014 DE LA DGI	9
III.1.- Coûts fiscaux par nature d'impôt	9
III.2.- Coûts fiscaux par régime.....	10
III.3.- Coûts fiscaux par service gestionnaire	11
III.4.- Ratio Coûts fiscaux / Recettes fiscales recouvrées de 2011 à 2014.....	15
IV.- ANALYSE DES COUTS FISCAUX 2014 DE LA DGD	17
IV.1.- Coût des exonérations par grande masse de recettes en 2013 et 2014.....	17
IV.2.- Coût des exonérations douanières par droits et taxes	18
IV.3.- Coût des exonérations douanières par catégorie	19
V.- LIMITES ET RECOMMANDATIONS.....	20
V.1.- LIMITES	20
V.2.- RECOMMANDATIONS.....	21
CONCLUSION.....	23

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Comparaison des coûts fiscaux 2014/2013	10
Tableau 2 : Coûts fiscaux 2014 de la DOA par régime	12
Tableau 3: Coûts fiscaux de la DGE par régime et par nature d'impôts	13
Tableau 4: Répartition des exonérations dans les Directions régionales par nature d'impôts	15
Tableau 5: Ratio Coût fiscaux/ Recettes fiscales recouvrées de 2011 et 2014	15
Tableau 6: Coûts fiscaux par directions et par nature d'impôt	16
Tableau 7: Coût des exonérations douanières de 2013 et 2014	17
Tableau 8: Valeurs et Volumes des exonérations douanières 2013-2014	18
Tableau 9: Coût par taxe de 2013 à 2014.....	18
Tableau 10 : Coût par bénéficiaire de 2012 à 2014	19

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par nature d'impôts	9
Graphique 2 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par régime	10
Graphique 3 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par service gestionnaire	11
Graphique 4: Répartition des coûts fiscaux des contribuables de la DGE par nature d'impôt.....	14
Graphique 5: Répartition des coûts fiscaux 2014 par service	14
Graphique 6: Coût des exonérations douanières 2014 par type de produit (en milliards).....	17

INTRODUCTION

La fiscalité joue deux rôles importants dans l'économie d'un pays :

- un rôle budgétaire et financier parce qu'elle permet à l'Etat, de collecter les ressources fiscales nécessaires à la couverture des dépenses publiques ;
- un rôle de régulateur économique en ce qu'elle sert à l'Etat d'instrument de régulation de l'activité économique soit par la modulation des niveaux des différents prélèvements fiscaux, soit par le mécanisme des exonérations ou des mesures d'incitations, en fonction de la politique économique et sociale du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, les exonérations accordées entraînent des pertes de recettes pour l'Etat, et sont par conséquent perçues comme un abandon volontaire de ressources budgétaires, d'où l'appellation de dépenses fiscales en comparaison avec les dépenses ordinaires directes.

Au plan sous régional et même international, une attention particulière est de plus en plus accordée à l'évaluation de ces mesures constitutives de pertes de recettes ou de dépenses fiscales.

Dans ce sens, plusieurs ateliers ont été organisés par la commission de l'UEMOA en vue d'harmoniser les modalités d'évaluation des dépenses fiscales dans les Etats membres de l'Union, conformément aux bonnes pratiques internationales.

Ces préoccupations liées à la nécessité de l'évaluation de la dépense fiscale, ont été reprises par les organisations internationales telles que le CREDAF, l'OCDE ainsi que le FMI, l'Union Européenne et la Banque Mondiale.

Les conclusions des différentes rencontres ont souligné la nécessité d'annexer chaque année le rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales au projet de loi de finances.

En effet, l'évaluation des coûts fiscaux répond à plusieurs enjeux dont la transparence dans la gestion des finances publiques, l'amélioration de l'allocation des ressources publiques et la qualité de la politique fiscale et budgétaire.

Par ailleurs, l'étude des coûts fiscaux permet d'engager des réflexions sur leur opportunité et leur efficacité notamment pour une meilleure appréciation des effets ou résultats obtenus par rapport aux objectifs visés par leur institution.

A niveau particulièrement de la Côte d'Ivoire, bon nombre de mesures dérogatoires sont évaluées depuis plusieurs années.

A très court terme, il est prévu de renforcer cet exercice afin de produire des rapports mieux élaborés sur les dépenses fiscales.

En ce qui concerne le présent rapport, il vise à faire une analyse synthétisée de l'incidence financière des mesures dérogatoires contenues dans certains textes de loi au titre de l'année 2014. Dans cette optique, il est articulé autour des quatre (04) points suivants :

- la méthodologie ;
- la présentation des dépenses fiscales ;
- les estimations des pertes de recettes ;
- les recommandations.

I.- METHODOLOGIE

I.1.- Champ de l'étude

L'étude vise les impôts pour lesquels des données fiables sur les pertes de recettes issues des dispositions dérogatoires sont disponibles dans les services de la Direction générale des Impôts et à la Direction générale des Douanes. Les impôts concernés sont :

- la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ;
- l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) ;
- les Impôts sur les Traitements et Salaires (ITS) ;
- la patente ;
- l'impôt foncier ;
- l'Impôt Général sur le Revenu (IGR) ;
- l'impôt synthétique ;
- les droits de douane.

Ce rapport porte sur l'année 2014. Toutefois, à des fins de comparaison, les données relatives à l'année 2013 sont rappelées.

I.2.- Données collectées et sources

A la DGI, les données utilisées dans le cadre de cette analyse ont été collectées auprès des directions suivantes :

- la Direction des Opérations d'Assiette (DOA) ;
- la Direction des Grandes Entreprises (DGE) ;
- les Directions régionales.

Au niveau de la DOA, les services en charge de la gestion des exonérations ont fourni le fichier général des bénéficiaires des exonérations en matière de TVA. Ce fichier comportait non seulement des informations signalétiques sur les contribuables, mais également et surtout la source légale des mesures dérogatoires et les montants accordés.

En ce qui concerne la DGE, les informations reçues sur les bénéficiaires ont été établies par sous-direction et par nature d'impôt (BIC, TVA, Patente).

Par ailleurs, les fiches de renseignements relatives aux demandes d'attestation d'exonération de TVA, ainsi que les fiches d'instruction des demandes ont été également communiquées.

Quant aux directions régionales, les données sur les bénéficiaires des mesures dérogatoires ont été transmises par voie de messagerie interne. Cependant, il convient de signaler que certaines directions ont communiquées des informations partielles ou incomplètes.

La Direction générale des Douanes nous a transmis un rapport d'analyse des coûts fiscaux 2014 relevant de sa compétence.

II.- GENERALITES ET ASPECTS CONCEPTUELS

II.1.- Notion de dépense fiscale

Les dépenses fiscales sont des avantages fiscaux accordés à certaines catégories de contribuables (ménages ou entreprises) ou à certaines activités en dehors de l'application d'une norme (système fiscal de référence) et qui se traduisent par un abandon de recettes pour l'Etat et/ ou les collectivités locales.

La notion de « dépense fiscale » est employée tantôt pour désigner la mesure incitative ou le privilège fiscal, tantôt pour représenter les montants des pertes de recettes.

II.2.- Sources des dépenses fiscales

En Côte d'Ivoire, les sources légales des dépenses fiscales sont très éparées. En effet, les dispositions dérogatoires sont issues de divers textes de loi, notamment :

- le code général des impôts ;
- le code douanier ;
- le code des investissements ;
- le code minier ;
- le code pétrolier ;
- les accords de siège ;
- les conventions particulières dans lesquelles l'Etat est partie ;
- la loi relative à la Zone Franche Biotechnologique et des Technologies de l'Information et de la Communication (Z.B.T.I.C.);
- la loi relative au régime d'entreprise franche de transformation de produits halieutiques (EFTPH) ;
- divers autres textes contenus dans les annexes fiscales aux lois de finances.

II.3.- Typologie des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales revêtent au plan général des formes très variées. Il s'agit de toutes les exonérations accordées par l'Etat.

Toutefois, il ne sera tenu compte que des dépenses fiscales qui peuvent faire l'objet d'évaluation en vue de disposer de statistiques approximative sur le niveau des pertes de recettes pour l'Etat.

A. Exonérations d'impôts

L'exonération d'impôt est la forme de dérogation fiscale la plus utilisée pour attirer l'investissement étranger. Elle peut être temporaire ou permanente.

➤ Exonérations temporaires

En Côte d'Ivoire, les exonérations temporaires sont diverses. Ainsi, par exemple, le principal outil d'attraction des investissements par les exonérations fiscales et douanières qu'est le Code des Investissements, prévoit des exonérations temporaires d'impôts en faveur des

personnes physiques ou morales éligibles au régime de la déclaration ou de l'agrément à l'investissement. La durée de ces exonérations varie en fonction du lieu de réalisation de l'investissement.

Le Code général des Impôts prévoit également des exonérations temporaires, notamment en matière d'impôt sur les bénéfices, d'impôt foncier, de contribution des patentes, de taxe sur la valeur ajoutée, etc.

De même, les Centres de Gestion Agréés (CGA) dont l'objet est d'apporter une assistance aux petites et moyennes entreprises, sont exonérés de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de la contribution des patentes, au titre de l'année de leur création et les deux années suivantes.

On peut relever également par exemple qu'en matière de contribution des patentes, le Code général des Impôts prévoit pour l'année de leur création, une exonération en faveur des entreprises relevant d'un régime réel d'imposition et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un milliard de francs.

En ce qui concerne la TVA, on peut citer l'exonération prévue pour l'acquisition des véhicules de transport neufs au cours des exercices 2012 et 2013.

Sont aussi exonérés de TVA, jusqu'en 2020, les acquisitions de matériels, de biens d'équipement et les pièces de rechange, tant à l'importation qu'en régime intérieur, effectuées au profit de la Société Ivoirienne de Raffinage et de la Société Multinationale de Bitumes, directement liés aux opérations de raffinage et de fabrication à titre principal ou accessoire des produits du pétrole ou des produits assimilés.

A côté des exonérations temporaires, le législateur ivoirien a également prévu quelques exonérations permanentes.

➤ Exonérations permanentes

Les plus importantes exonérations permanentes sont celles contenues dans les deux régimes francs, à savoir le régime de la zone franche de la Biotechnologie et des Technologies de l'Information et de la Communication (Z.B.T.I.C.) et le régime des Entreprises franches de Transformation des Produits halieutiques (EFTPH).

L'entreprise soumise à l'un de ces régimes, bénéficie notamment de l'exonération de tous impôts et taxes durant son activité.

En outre, des exonérations permanentes sont contenues dans le Code général des Impôts. Ainsi, les grands investissements dans le secteur de l'Habitat bénéficient durant toute la durée du projet, de divers avantages fiscaux.

Les entreprises agréées au régime fiscal en faveur des grands investissements à usage commercial disposent également de divers avantages fiscaux, tant en période de réalisation des investissements qu'en phase d'exploitation.

Les matériels agricoles et leurs pièces détachées dont la liste est fixée par arrêté conjoint du Ministre des Finances et du Ministre de l'Agriculture, sont exonérés de TVA.

Il est également prévu en matière de TVA, l'exonération des achats locaux directs de biens spécifiques aux opérations de recherche et d'exploitation pétrolières en eaux profondes des compagnies pétrolières sous réserve de l'agrément du Ministre en charge des Finances.

Les Missions diplomatiques et les organisations internationales installées en Côte d'Ivoire sont également exonérées de TVA pour leurs achats de biens et services.

➤ **Exonérations liées à la conjoncture socio-politique**

Il s'agit de l'ensemble des mesures exceptionnelles prises entre 2001 et 2012, pour aider les entreprises à faire face aux effets des différentes crises. Certaines sont à caractère général, pendant que d'autres ont un caractère spécifique.

B. Réductions d'impôts

Cette réduction du montant de l'impôt se manifeste sous diverses formes, notamment :

- l'allègement du taux ou du tarif de l'impôt ;
- le crédit d'impôts.

➤ **Allègement du taux ou du tarif de l'impôt**

Cette incitation consiste à appliquer des taux préférentiels par rapport aux taux en vigueur pour encourager et attirer l'investissement vers des secteurs ou des régions spécifiques.

Dans ce sens, sont exonérées de la contribution des patentes, les petites et moyennes entreprises constituées sous la forme de personnes morales exerçant dans le domaine de la transformation industrielle et des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'année de création et à hauteur de 50 %, l'année suivante.

Les adhérents des CGA bénéficient d'une réduction de 50 % de l'impôt BIC, l'année de leur adhésion et les deux années suivantes. Cette réduction est ramenée à 20 % à partir de la quatrième année et pendant toute la période d'adhésion à un CGA.

La cotisation d'impôt synthétique pour les contribuables relevant de ce régime est réduite de 50 % durant toute la période d'adhésion à un CGA.

En outre, le Code général des Impôts prévoit pour les personnes physiques, redevables de l'impôt foncier, une réduction de 25% au moment du règlement du montant de ces impôts, lorsque le paiement intervient au plus tard le 15 du dernier mois de chaque trimestre civil.

➤ **Crédit d'impôts**

Le Code général des Impôts prévoit un crédit d'impôt pour investissement et un crédit d'impôt pour création d'emplois.

○ *Crédit d'impôt pour investissement*

Il consiste en une réduction du montant des taxes qu'une entreprise doit payer en raison de l'investissement réalisé.

Ainsi, dans le but d'encourager les entreprises à accroître le volume de leurs investissements en Côte d'Ivoire, le Code général des Impôts accorde, en son article 110, une réduction d'impôt sur les bénéfices (35 à 40 % suivant les régions) au profit des personnes physiques ou morales qui, dans le cadre d'un programme agréé par l'Administration, décident d'investir tout ou partie de leurs bénéfices en Côte d'Ivoire.

○ *Crédit d'impôt pour création d'emplois*

Dans le but de favoriser la création d'emplois en Côte d'Ivoire, l'article 111 du Code général des Impôts institue un crédit d'impôt, par emploi créé, en faveur des entreprises passibles de l'impôt sur les bénéfices, suite à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée avec une personne de nationalité ivoirienne.

Le montant du crédit d'impôt est imputable sur la cotisation d'impôt sur les bénéfices exigible en fin d'exercice.

Le dispositif fiscal prévoit également en faveur des entreprises passibles de l'impôt sur les bénéfices, un crédit d'impôt par contrat d'apprentissage.

A la pratique, ces diverses exonérations sont mises en œuvre de différentes manières.

II.4.- Modalités de mise en œuvre des exonérations

La mise en œuvre de la dépense fiscale est régie par 3 types de modalités pratiques :

A. La procédure d'office

La renonciation par l'Etat à la recette fiscale est appliquée d'office ; c'est-à-dire sans aucune formalité particulière :

Exemple : en matière d'impôt foncier, le particulier qui paie son impôt foncier au plus tard le 15 du dernier mois de chaque trimestre, bénéficie d'un abattement de 25 %.

B. La procédure d'attestation

La renonciation par l'Etat à la recette fiscale est subordonnée à l'obtention par le bénéficiaire d'une attestation auprès de l'Administration fiscale.

Exemple : en matière de TVA, les achats en franchise de TVA par l'ONUCI, les Ambassades, les organismes internationaux etc.

C. La procédure de remboursement

La dépense fiscale se traduit par la perception effective de l'impôt ou de la taxe par l'Etat, qui procède dans une deuxième phase à son remboursement bénéficiaire légal qui en fait la demande.

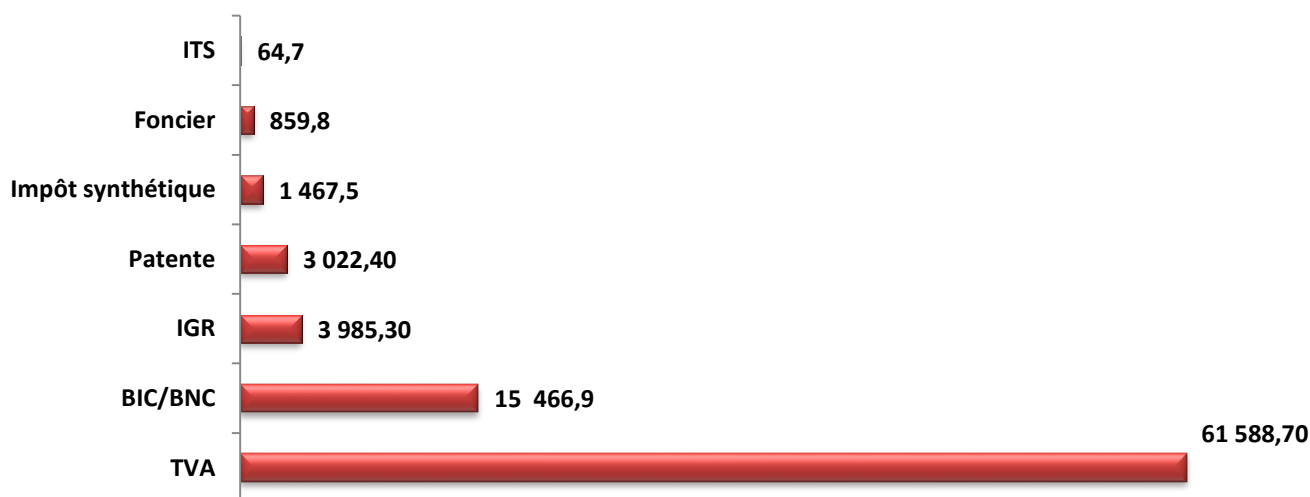
III.- ANALYSE DES COUTS FISCAUX 2014 DE LA DGI

Les coûts fiscaux 2014 de la DGI s'élèvent à **86,4 milliards**. En liaison avec les résultats de 2013, ce niveau de dépenses fiscales est en baisse de 17,2 milliards, soit 16,6%. L'analyse de ces coûts fiscaux est effectuée successivement par nature d'impôt, par régime de bénéfice et par service gestionnaire.

III.1.- Coûts fiscaux par nature d'impôt

Au titre de l'année 2014, les coûts fiscaux évalués concernent essentiellement les natures d'impôts suivantes : la TVA, l'impôt BIC/BNC, la contribution des patentes, l'impôt foncier, l'impôt synthétique, l'impôt général sur le revenu et les ITS.

Graphique 1 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par nature d'impôts



La TVA est la nature d'impôt la plus concernée par les dépenses fiscales, avec près de 61 milliards de recettes renoncées par l'Etat, soit 71,2% de l'ensemble.

Elle est suivie par l'impôt BIC qui a enregistré 14,7 milliards, soit 17,9% du niveau global. L'IGR arrive en troisième position avec près de 4 milliards.

Comparativement à l'exercice budgétaire 2013, la baisse globale de 16,6% observée est essentiellement imputable aux mesures dérogatoires portant sur l'impôt BIC.

En effet, les allègements consentis en matière de BIC ont connu une baisse drastique de 16,5 milliards, soit 51,6% entre 2013 et 2014.

Des réductions sont également observées au niveau de la TVA et de la contribution des patentes. En revanche, les coûts fiscaux relatifs notamment à l'impôt synthétique et à l'IGR se sont accrus.

Le tableau ci-dessous permet d'apprécier les évolutions au niveau de chaque nature d'impôts.

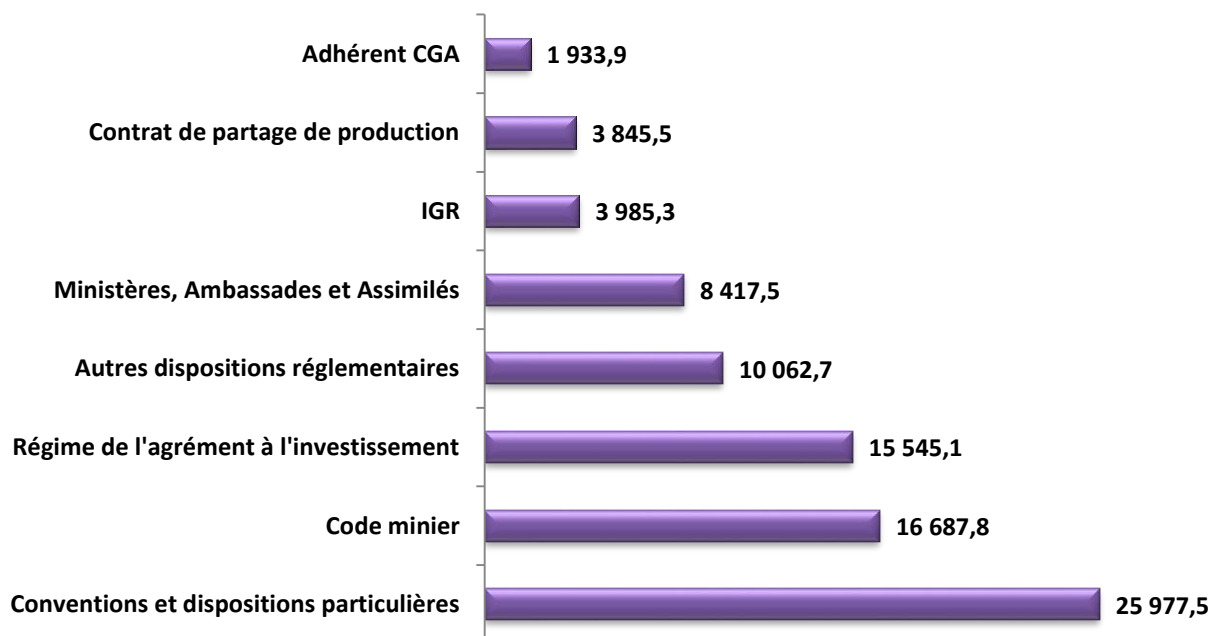
Tableau 1 : Comparaison des coûts fiscaux 2014/2013

Nature d'impôt	2013	2014	Ecart 2013/2014	Ecart en %
TVA	63 527,4	61 588,70	-1 938,7	-3,1%
BIC/BNC	31 969,1	15 466,9	-16 502,2	-51,6%
IGR	2 596,0	3 985,30	1 389,3	53,5%
Patente	5 257,5	3 022,40	-2 235,1	-42,5%
Impôt synthétique	41,2	1 467,5	1 426,3	3 461,9%
Foncier	276,0	859,8	583,8	211,5%
ITS		64,7	64,7	
TOTAL	103 667,1	86 455,3	-17 211,8	-16,6%

III.2.- Coûts fiscaux par régime

L'analyse des dépenses fiscales par régime d'exonération permet d'apprécier les dispositions dérogatoires qui occasionnent les coûts les plus importants.

Graphique 2 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par régime



Au titre de l'année 2014, les mesures à l'origine des pertes de recettes les plus importantes sont principalement le régime des conventions et dispositions particulières (30%), le code minier (19,3%), le régime de l'agrément à l'investissement (18%) et les dispositions réglementaires (11,6%).

Par ailleurs, le coût des allègements fiscaux relatifs au régime de l'agrément à l'investissement a fortement diminué, en passant de 35,3 milliards en 2013 à 15,5 milliards en 2014 en lien avec la faiblesse des résultats imposables des entreprises.

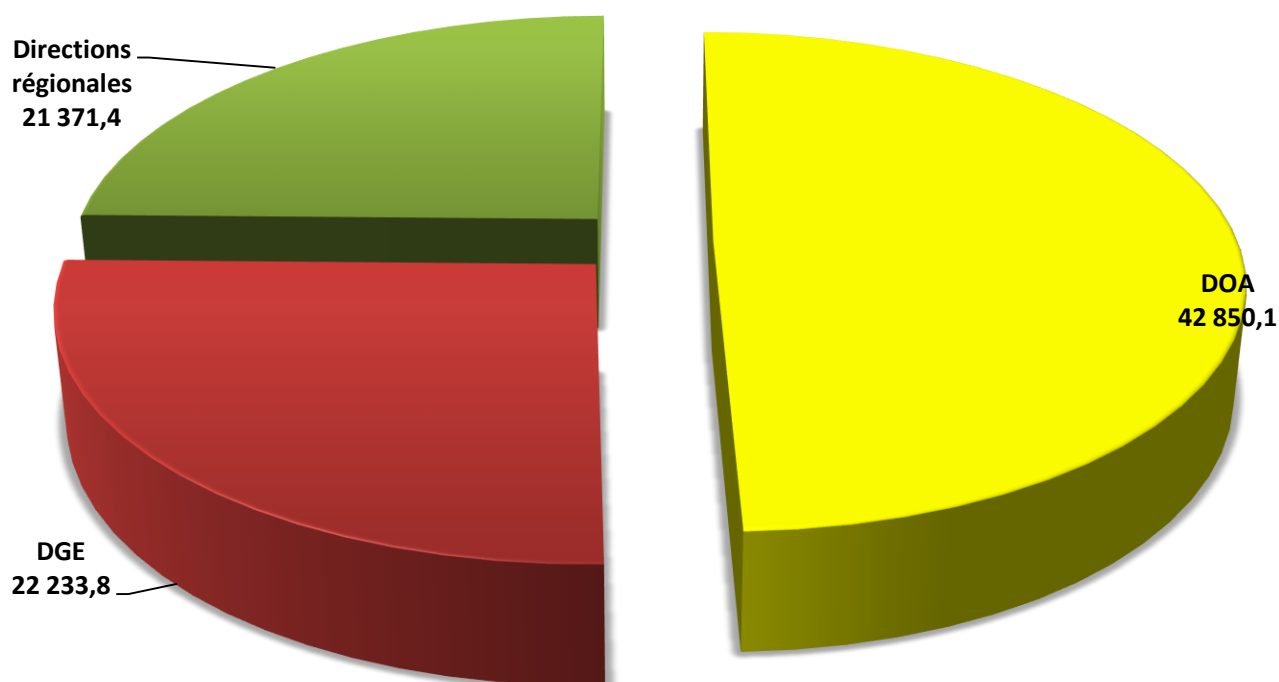
Par contre, les dispositions dérogatoires issues des régimes « Ministères, ambassades et assimilés » et « contrat de partage de production » ont engendré des coûts fiscaux supplémentaires par rapport à leur niveau de 2013.

III.3.- Coûts fiscaux par service gestionnaire

En 2014, la répartition des coûts fiscaux par services se résume ainsi qu'il suit :

- Bénéficiaires gérés par la Direction des Opérations d'Assiette (49,6%)
- Contribuables relevant de la Direction des grandes entreprises (25,7%)
- Contribuables relevant des directions régionales (24,7%).

Graphique 3 : Répartition des coûts fiscaux 2014 par service gestionnaire



III.3.1- Au niveau de la DOA

Les dossiers traités au niveau de la Direction des Opérations d'Assiette (DOA) portent essentiellement sur les demandes d'exonérations de TVA et d'IGR. Pour l'année 2014, le coût de ces exonérations s'établit à 42,9 milliards dont 38,9 milliards au titre des exonérations de TVA.

Tableau 2 : Coûts fiscaux 2014 de la DOA par régime

REGIME	Nombre dossiers			Montants		
	2013	2014	Ecart	2013	2014	Ecart
Code minier	18	30	12	7 516,0	12 318,3	4 802,3
Conventions et textes particuliers	67	115	48	4 120,8	10 961,4	6 840,5
Ministères	46	67	21	2 041,4	6 480,7	4 439,4
Dons (Article 355-24 du CGI)	21	47	26	1 693,1	4 060,0	2 366,8
IGR	231	245	14	2 596	3 985,3	1389,3
Organisations internationales et O.N.G.	70	74	4	1 543,8	3 449,6	1 905,7
Ambassades	34	40	6	658,7	709,0	50,3
Matériel info., Véhicule de transport	0	3	3	0,0	702,6	702,6
Matériels agricoles et leurs pièces détachées		36	36	0,0	183,3	183,3
Total général	487	657	170	20 169,8	42 850	22 680,2

Les dossiers traités au niveau de la DOA ont été plus nombreux en 2014 (657 bénéficiaires en 2014 contre 487 en 2013), d'où la forte progression des coûts fiscaux au niveau de ce service.

Ces dépenses fiscales sont dominées par les exonérations accordées, en matière de TVA, principalement dans le cadre des régimes du code minier (29%), des conventions et textes particuliers (26%) et des avantages attribués aux Ministères (15%).

Pour ces régimes, les montants des exonérations octroyées, en 2014, sont passés du simple au double.

Au niveau de l'IGR, le coût des exonérations s'est également accru, mais dans une proportion moindre (hausse de 54%).

III.3.2- Au niveau de la DGE

En ce qui concerne la DGE, les exonérations portent sur trois natures d'impôts : la TVA, le BIC et la patente. En 2014, ces exonérations se chiffrent à 22,2 milliards dont 16 milliards (soit 72%) au titre de la TVA.

Tableau 3: Coûts fiscaux de la DGE par régime et par nature d'impôts

Régime	Montants par nature d'impôts			Total
	Patente	IBIC/IBNC	TVA	
Code minier			944,6	944,6
Régime de l'agrément à l'investissement	477,8	4 616,9	8,9	5 103,5
Contrat de partage de production	0,0	0,0	3 736,2	3 736,2
Conventions et dispositions particulières	45,8	38,0	11 278,0	11 361,7
Art 111 CGI (Création d'Emplois)		867,6		867,6
Art 110 CGI		220,2	0,0	220,2
Total	523,6	5 742,7	15 967,6	22 233,8

Une analyse croisée par nature d'impôt et par régime permet de noter que les avantages en matière de TVA issus des conventions et textes particuliers et des contrats de partage de production sont les principales sources des dépenses fiscales au niveau de la DGE.

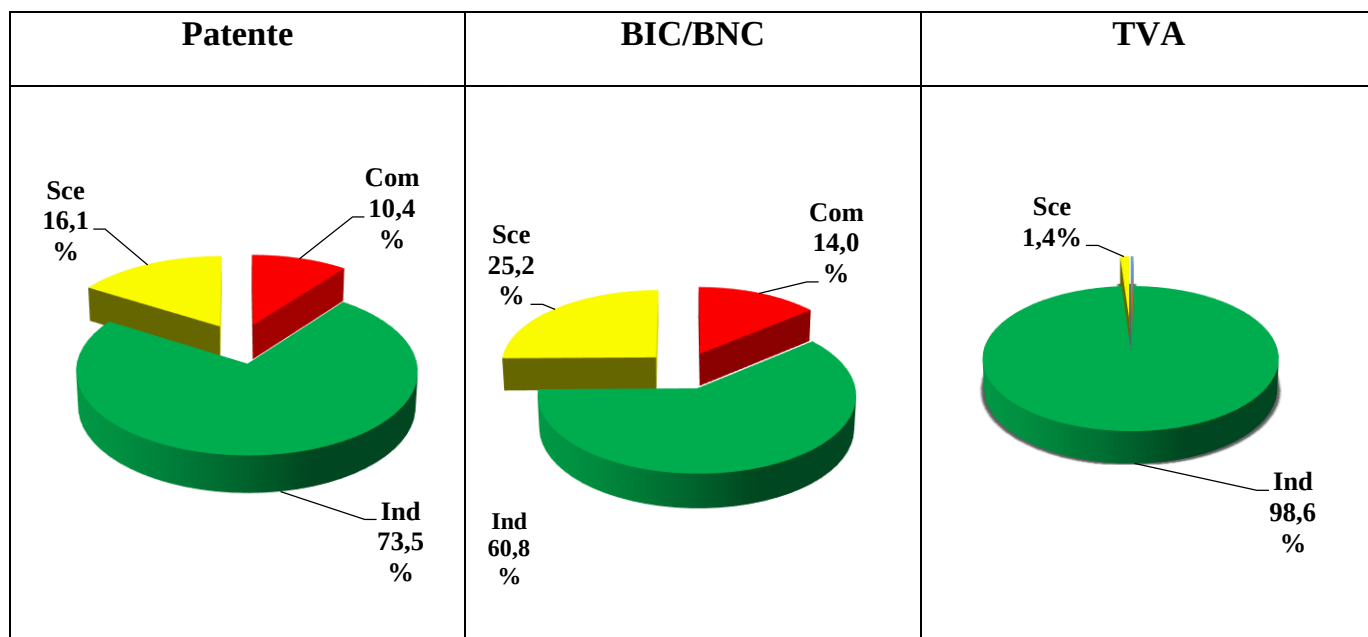
En matière d'impôts sur les bénéfices, le coût fiscal estimé à 5,7 milliards provient essentiellement des privilèges accordés dans le cadre du régime de l'agrément à l'investissement (80%).

Il faut noter que le montant des coûts liés à la patente est dérisoire à la DGE car il ne concerne que les établissements principaux des grandes entreprises bénéficiaires.

L'analyse, selon le secteur d'activités, indique que les entreprises relevant du secteur industrie ont été les principales bénéficiaires des allègements accordés en 2014. Globalement, le montant des avantages attribués à ce secteur par nature d'impôt se décline ainsi qu'il suit :

- TVA : 15,7 milliards (99%)
- IBIC/BNC : 3 milliards (61%)
- Patente : 385 millions (74%)

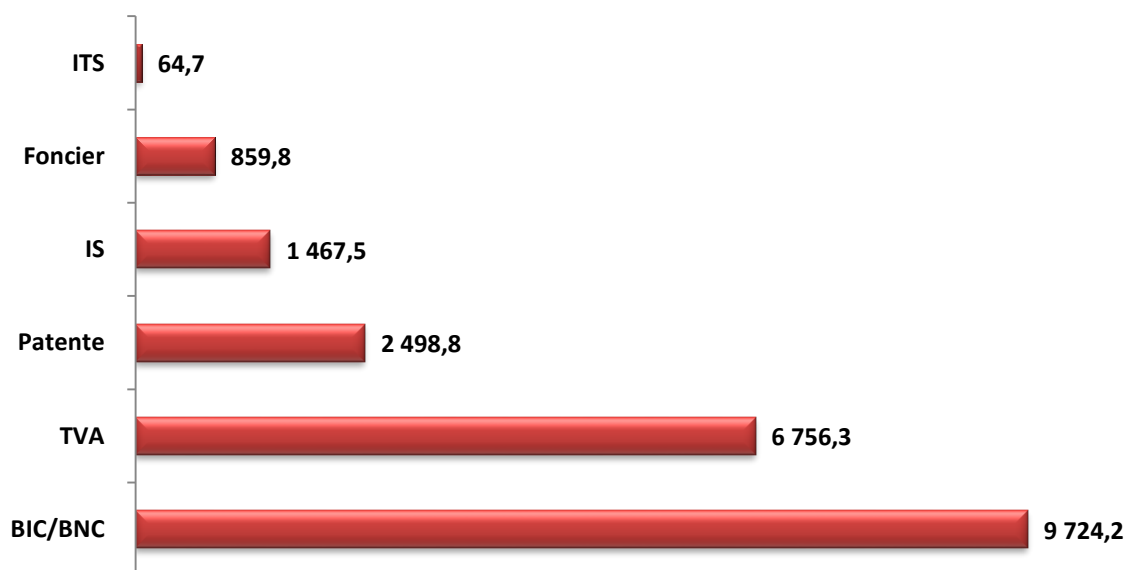
Graphique 4: Répartition des coûts fiscaux des contribuables de la DGE par nature d'impôt



III.3.3- Au niveau des Directions régionales

Au niveau des directions régionales, des allègements ont été accordés au titre des principales natures d'impôt comme l'indique le graphique ci-dessous.

Graphique 5: Répartition des coûts fiscaux 2014 par service



Ces allègements ont été particulièrement importants pour l'impôt sur les bénéfices (45%), la TVA (32%) et la contribution des patentes (12%).

Les avantages fiscaux accordés aux entreprises relevant des directions régionales de l'intérieur du pays représentent 78% du coût total des allègements et proviennent principalement du Code minier.

La région de Korhogo en particulier bénéficie de plus de la moitié des coûts fiscaux globaux de ces directions.

Le tableau ci-après fournit le détail des allègements accordés par nature d'impôts.

Tableau 4: Répartition des exonérations dans les Directions régionales par nature d'impôts

DR	Patente		BIC/BNC		TVA		ITS		Foncier		IS		Total	
	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%
Abidjan	1 001,5	40,08%	2 088,3	21,48%	276,2	4,09%	0,4	0,62%	347,3	40,38%	1 035,7	70,55%	4 749,4	22,22%
Intérieur	1 497,3	59,92%	7 636,0	78,53%	6 480,1	95,92%	64,3	98,92%	512,5	59,59%	431,9	29,42%	16 622,0	77,78%
TOTAL DR	2 499,0	100%	9 724,0	100%	6 756,0	100%	65,0	100%	860,0	100%	1 468,0	100%	21 371,0	100%

III.4.- Ratio Coûts fiscaux / Recettes fiscales recouvrées de 2011 à 2014

Tableau 5: Ratio Coût fiscaux/ Recettes fiscales recouvrées de 2011 à 2014

Année	Coûts fiscaux	Recettes Budget	en % des recettes budget	En milliards	
				Recettes Brutes	en % des recettes Brutes
2011	88,3 mds	898,3	9,80%	994,1	8,88%
2012	51,8 mds	1 089	4,70%	1368,3	3,79%
2013	103,6 mds	1 170	8,60%	1432,8	7,23%
2014	86,4 mds	1 229,4	7,03%	1 481,4	5,83%

Au titre de l'année 2014, les dépenses fiscales représentent 7,03% des recettes budget et 5,83% des recettes brutes recouvrées par la DGI. Ces ratios sont en baisse par rapport à l'année 2013 où ils étaient chiffrés respectivement à 8,6% et 7,23%.

Tableau 6: Coûts fiscaux par directions et par nature d'impôt

Directions	PATENTE		BIC/BNC		TVA		ITS		FONCIER		IS		IGR		TOTAL	
	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%	Mts	%
DGE	523,6	17,3%	5 742,6	37,1%	15 967,6	25,9%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	22 234	25,7%
DOA	0,0	0,0%	0,0	0,0%	38 864,8	63,1%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	3 985,3	100,0%	42 850	49,6%
DR Abidjan Nord 1	98,0	3,2%	85,7	0,6%	20,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	49,4	3,4%	0,0	0,0%	253	0,3%
DR Abidjan Nord 2	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	-	0,0%
DR Abidjan Nord 3	55,8	1,8%	44,1	0,3%	4,4	0,0%	0,4	0,7%	2,7	0,3%	187,1	12,7%	0,0	0,0%	294	0,3%
DR Abidjan Nord 4	183,3	6,1%	377,8	2,4%	249,8	0,4%	0,0	0,0%	344,2	40,0%	34,1	2,3%	0,0	0,0%	1 189	1,4%
DR Abidjan Nord 5	81,7	2,7%	132,8	0,9%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	339,9	23,2%	0,0	0,0%	554	0,6%
DR Abidjan Nord 6	25,7	0,9%	13,2	0,1%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	29,4	2,0%	0,0	0,0%	68	0,1%
DR Abidjan Sud 1	390,7	12,9%	722,7	4,7%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	306,7	20,9%	0,0	0,0%	1 420	1,6%
DR Abidjan Sud 2	166,3	5,5%	712,0	4,6%	2,0	0,0%	0,0	0,0%	0,5	0,1%	89,0	6,1%	0,0	0,0%	970	1,1%
TOTAL DR ABIDJAN	1 001,5	33,1%	2 088,3	13,5%	276,2	0,4%	0,4	0,7%	347,3	40,4%	1 035,7	70,6%	0,0	0,0%	4 749,4	5,5%
TOTAL ABIDJAN	1 525,1	50,5%	7 830,9	50,6%	55 108,7	89,5%	0,4	0,7%	347,3	40,4%	1 035,7	70,6%	3 985,3	100,0%	69 833	80,8%
DR Abengourou	16,5	0,5%	123,4	0,8%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	18,3	2,1%	9,2	0,6%	0,0	0,0%	167	0,2%
DR Aboisso	81,0	2,7%	142,5	0,9%	1 032,9	1,7%	26,5	41,0%	15,6	1,8%	34,0	2,3%	0,0	0,0%	1 333	1,5%
DR Agboville	42,0	1,4%	71,2	0,5%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,6	0,1%	3,0	0,2%	0,0	0,0%	117	0,1%
DR Bondoukou	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	-	0,0%
DR Bouaké	52,1	1,7%	107,3	0,7%	0,0	0,0%	0,5	0,8%	0,0	0,0%	22,8	1,6%	0,0	0,0%	183	0,2%
DR Dabou	25,8	0,9%	33,9	0,2%	0,0	0,0%	0,1	0,2%	22,3	2,6%	12,4	0,8%	0,0	0,0%	95	0,1%
DR Daloa	31,8	1,1%	103,1	0,7%	6,2	0,0%	0,3	0,4%	0,0	0,0%	4,4	0,3%	0,0	0,0%	146	0,2%
DR Dimbokro	13,5	0,4%	19,1	0,1%	0,0	0,0%	0,0	0,1%	4,1	0,5%	0,8	0,1%	0,0	0,0%	38	0,0%
DR Gagnoa	25,9	0,9%	1 331,0	8,6%	1,8	0,0%	2,3	3,6%	37,7	4,4%	89,0	6,1%	0,0	0,0%	1 488	1,7%
DR Guiglo	139,8	4,6%	387,4	2,5%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	34,5	4,0%	1,6	0,1%	0,0	0,0%	563	0,7%
DR Korhogo	856,0	28,3%	4 137,1	26,7%	5 434,3	8,8%	18,3	28,2%	191,3	22,2%	133,9	9,1%	0,0	0,0%	10 771	12,5%
DR Man	0,8	0,0%	0,3	0,0%	0,2	0,0%	0,3	0,4%	172,1	20,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	174	0,2%
DR Odienné	49,3	1,6%	106,2	0,7%	4,6	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	160	0,2%
DR San Pédro	123,5	4,1%	1 006,0	6,5%	0,1	0,0%	0,0	0,1%	10,9	1,3%	61,9	4,2%	0,0	0,0%	1 202	1,4%
DR Yamoussoukro	39,3	1,3%	67,2	0,4%	0,0	0,0%	15,8	24,5%	5,1	0,6%	58,9	4,0%	0,0	0,0%	186	0,2%
TOTAL INTERIEUR	1 497,3	49,5%	7 636,0	49,4%	6 480,1	10,5%	64,3	99,3%	512,5	59,6%	431,9	29,4%	0,0	0,0%	16 622	19,2%
TOTAL DGI	3 022,4	100%	15 466,9	100%	61 588,7	100%	64,7	100%	859,8	100%	1 467,5	100%	3 985,3	100%	86 455	100%

IV.- ANALYSE DES COUTS FISCAUX 2014 DE LA DGD

Le coût des exonérations douanières est passé de **182 milliards** en 2013 à **243 milliards** en 2014, soit un accroissement de **34%**.

Le ratio Coût/Recette s'établit à **19% en 2014**. Depuis 2012, ce ratio se situe au-dessus de la barre de 16%. L'importance de ces coûts s'explique par le niveau de l'activité économique résultant de la mise en œuvre du Programme National de Développement (PND) initié dès l'année 2011.

Tableau 7: Coût des exonérations douanières de 2013 et 2014

	2013	2014
Coûts	182,01	243,19
Recettes recouvrées	1129,56	1260,02
Ratios Coût/Recette	16,11%	19,30%

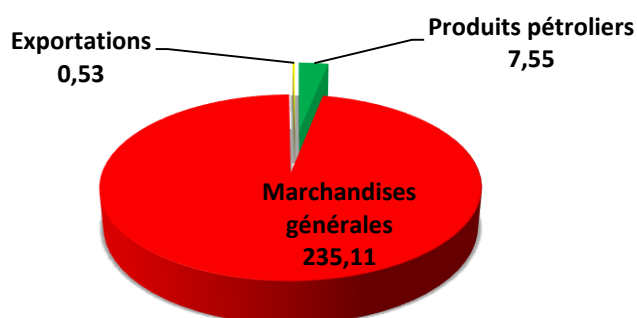
IV.1.- Coût des exonérations par grande masse de recettes en 2013 et 2014

Au titre de l'année 2014, le niveau des recettes douanières s'est établi à 1260 milliards réparti comme suit par type de produits:

- 169,7 milliards pour les produits pétroliers ;
- 744,6 milliards pour les marchandises générales ;
- 325,2 milliards sur les exportations ;
- 20,6 milliards pour la taxe de sûreté.

Le graphique ci-dessous donne la répartition des exonérations douanières 2014 par grande masse de recettes.

Graphique 6: Coût des exonérations douanières 2014 par type de produit (en milliards)



La ventilation du coût des exonérations permet de relever que les exonérations en matière de marchandises générales constituent la principale dépense fiscale au cordon douanier. Le coût de ces exonérations représente le tiers (1/3) des recettes collectées sur ce type de produit.

Le tableau ci-dessous présente les volumes de ces exonérations entre 2013 et 2014.

Tableau 8: Valeurs et Volumes des exonérations douanières 2013-2014

Unité : Coût et valeurs en milliards FCFA et poids en milliers de tonnes

Rubrique	2013			2014			Ecart (2014-2013)		
	Coût	Valeur	Poids	Coût	Valeur	Poids	Coût	Valeur	Poids
Produits pétroliers	8,92	29,68	90,05	7,55	26,91	59,46	-1,37	-2,77	-30,59
Marchandises générales	172,37	613,78	282,79	235,11	868,33	326,53	62,74	254,55	43,74
Exportations	0,71	1,80	4,09	0,53	2,23	2,25	-0,18	0,44	-1,85
TOTAL	182,01	645,25	376,93	243,19	897,47	388,24	61,18	252,22	11,30

IV.2.- Coût des exonérations douanières par droits et taxes

Les exonérations de TVA et de droits de douane sont les plus importantes dans la structure des dépenses fiscales douanières. Le coût cumulé des exonérations sur ces deux taxes s'élève à 220,35 milliards (soit 90,5%) en 2014 contre 165,72 milliards (soit 91%) en 2013.

Tableau 9: Coût par taxe de 2013 à 2014

(En milliards FCFA)

TAXE	2013		2014		Ecart 2014/2013	%
	Montant	%	Montant	%		
Taxe sur la Valeur Ajoutée	114,1	62,7%	157,0	64,5%	42,8	37,5%
Droit de Douane	51,6	28,3%	63,4	26,0%	11,8	22,8%
Redevance Statistique	4,2	2,3%	6,5	2,7%	2,3	53,8%
Prélèvement Commun. de Solidarité	3,8	2,1%	5,3	2,2%	1,5	40,2%
Taxe spécifique Unique F.E.R.	1,2	0,7%	4,0	1,6%	2,8	229,2%
Autres	7,1	3,9%	7,1	2,9%	0,0	0,1%
TOTAL	182,1	100%	243,2	100%	61,1	33,6%

IV.3.- Coût des exonérations douanières par catégorie

Les exonérations douanières en 2014 sont tirées par:

- Les privilèges diplomatiques et assimilés (61,2 milliards, soit 25% du total)
- La recherche et l'exploitation pétrolière (51,3 milliards, soit 21%)
- Les Conventions d'Etat (44,7 milliards, soit 18,4%)
- Les Incitations à l'investissement (28,1 milliards, soit 11,5%)
- La recherche et l'exploitation minière (14,4 milliards, soit 6%).

Il ressort une nette évolution des exonérations accordées au titre des privilèges diplomatiques et assimilés entre 2013 et 2014, comme l'indique le tableau 10.

Tableau 10 : Coût par bénéficiaire de 2012 à 2014

CATEGORIE	2013		2014		Ecart 2014/2013	%
	Coût	%	Coût	%		
Privilèges diplomatiques et assimilés	18,12	10,0%	61,23	25,2%	43,1	237,9%
Recherche et exploitation pétrolière	39,77	21,9%	51,34	21,1%	11,6	29,1%
Convention d'Etat	36,55	20,1%	44,68	18,4%	8,1	22,2%
Incitation à l'investissement	15,43	8,5%	28,06	11,5%	12,6	81,9%
Recherche et exploitation minière	25,87	14,2%	14,43	5,9%	-11,4	-44,2%
Autres	46,27	25,4%	43,44	17,7%	-2,8	-6,1%
TOTAL	182,01	100%	243,18	100%	61,17	33,6%

V.- LIMITES ET RECOMMANDATIONS

Quelques insuffisances ont été relevées au cours de la réalisation de ce rapport sur les coûts fiscaux. Ces insuffisances portent d'une part sur les aspects méthodologiques et d'autre part sur la gestion des régimes dérogatoires dans les services.

V.1.- LIMITES

V.1.1.- Au niveau des aspects méthodologiques

➤ *l'absence de définition de la norme (système fiscal de référence) ;*

Les documents élaborés à ce jour résument certes une évaluation des pertes de recettes fiscales liées à des régimes dérogatoires, mais ils n'indiquent pas explicitement par nature d'impôt la norme fiscale de référence.

Cette absence de définition du système fiscal de référence est à l'origine de l'évaluation des coûts fiscaux par sources juridiques - qui peuvent parfois regrouper indifféremment plusieurs types de dérogations-.

En outre, l'exercice tel qu'effectué actuellement n'est pas conforme aux pratiques internationales qui exigent plutôt une évaluation par mesure dérogatoire identifiée ou recensée.

➤ *la faiblesse de l'analyse des coûts fiscaux ;*

L'évaluation des dépenses fiscales répond au besoin d'éclairer les autorités sur le bien fondé des avantages fiscaux accordés à certaines catégories de contribuables ou à certaines opérations particulières. Dans ce cadre, les analyses menées devraient permettre d'apprécier l'incidence de ces dépenses fiscales suivant plusieurs axes notamment :

- les coûts par secteur d'activités
- les coûts par objectif poursuivi
- les coûts par type de dérogation
- les coûts par bénéficiaires
- l'impact socio-économique des mesures.

En raison du regroupement des dépenses fiscales sous des appellations génériques ou du faible niveau de désagrégation des données, certaines analyses pertinentes n'ont pas pu être menées dans ce rapport.

V.1.2.- Au niveau de la gestion

➤ *le faible niveau de sensibilisation des services*

Les services dans les directions régionales ne sont pas suffisamment sensibilisés sur l'importance des dépenses fiscales.

Cette situation se caractérise par :

- un manque de suivi des dossiers de contribuables bénéficiaires ;
- une absence de contrôle de ces contribuables ;
- l'insuffisance de statistiques disponibles sur les coûts fiscaux.

➤ ***Les insuffisances du logiciel de gestion des exonérations***

Un logiciel de gestion des exonérations a été développé et déployé dans les services de base. A ce jour, il a été constaté un bon niveau d'utilisation de cet outil par la DGE et la DOA.

Cependant, au niveau des directions régionales, des difficultés de fonctionnement de l'application sont fréquemment rapportées ; d'où le délaissement de ce logiciel au profit d'une gestion manuelle peu efficace.

Par ailleurs, cet outil n'intègre pas suffisamment d'informations susceptibles de faciliter une analyse approfondie des dépenses fiscales.

V.2.- RECOMMANDATIONS

V.2.1.- Améliorer l'approche méthodologique

➤ ***Définir la norme fiscale de référence et recenser les mesures dérogatoires***

La première étape dans l'élaboration du rapport sur les dépenses fiscales consiste à définir explicitement le système fiscal de référence et à procéder à un recensement exhaustif des mesures dérogatoires.

En raison du caractère primordial de cette étape, il est recommandé aux administrations fiscales, de passer en revue l'ensemble des exonérations, des exemptions et des privilèges spéciaux contenues dans les différents textes afin de définir la norme fiscale de référence et de procéder à un inventaire exhaustif des mesures dérogatoires.

➤ ***Renforcer l'analyse des coûts fiscaux***

En raison de leur enjeu, il apparaît nécessaire de renforcer l'analyse des dépenses fiscales en vue d'une part d'améliorer la transparence et la bonne gouvernance et d'autre part de procéder à une rationalisation efficiente des mesures dérogatoires.

Dans cette optique, l'évaluation de la dépense fiscale devrait intégrer une analyse de l'impact socioéconomique des mesures et fournir plus de détails dans la présentation des résultats (analyse par objectif, par secteur d'activités, par type de bénéficiaires, par zone géographique etc.)

➤ ***Associer certaines structures dans l'élaboration du rapport sur les dépenses fiscales***

A l'instar des pays tels que le Maroc et le Sénégal où une équipe mixte est mise en place pour l'élaboration du rapport sur les dépenses fiscales, il est souhaitable que les Administrations en charge des douanes (DGD), du budget (DGBF), des études économiques (DGE) ou des statistiques nationales (INS) soient impliquées dans cet exercice.

Leur appui est important au niveau de l'analyse exhaustive des impacts financiers, socio-économiques des mesures dérogatoires.

V.2.2.- Au niveau de la gestion

- ***Mettre en place dans tous les services un fichier des contribuables bénéficiant d'un régime dérogatoire***

Dans l'optique d'une bonne maîtrise

- ***Sensibiliser les services sur l'importance de la dépense fiscale***

L'évaluation exhaustive des coûts fiscaux nécessite une bonne sensibilisation et implication de tous les services de la DGI sur la question de la dépense fiscale.

Cette sensibilisation devrait contribuer à un meilleur suivi des dossiers, la diligente collecte des informations et une meilleure analyse des dépenses fiscales.

Il convient également de renforcer l'obligation des contribuables de souscrire régulièrement et de renseigner correctement les déclarations d'impôts même si aucun paiement n'est exigible. En effet bon nombre de contribuables, parce qu'ils sont exemptés ou exonérés du paiement d'un impôt ou d'une taxe, ne jugent pas utiles de faire des déclarations.

- ***Corriger les insuffisances du logiciel de gestion des exonérations***

Au regard de l'importance de l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales, il est indispensable de renforcer le suivi de ces dépenses fiscales dans les services de base.

A cet effet, l'opérationnalisation du logiciel de gestion des exonérations est vivement souhaitée.

Par ailleurs, il y a lieu de concevoir une matrice des dépenses fiscales, comportant un certain nombre d'informations détaillées sur les mesures notamment :

- Les références textuelles de la mesure,
- la nature de l'impôt concerné,
- la nature de la dépense fiscale,
- l'objectif de la mesure,
- le secteur d'activités concerné,
- les bénéficiaires directs de la mesure,
- les bénéficiaires indirects,
- etc.

Cette démarche devrait contribuer à améliorer la présentation des résultats sur les coûts fiscaux en vue de rendre l'analyse plus pertinente.

CONCLUSION

Les coûts fiscaux 2014 de la Direction générale des Impôts (DGI) et de la Direction générale des Douanes (DGD) s'établissent respectivement à **86,5 milliards** pour la DGI et **243,5 milliards** pour la DGD.

En comparaison avec l'exercice budgétaire 2013, il ressort une évolution différenciée selon la structure. En effet, les coûts fiscaux estimés pour la DGI enregistrent une **baisse de 14,5%** par rapport à leur niveau de 2013, tandis que ceux de la DGD sont en **hausse de 34%**.

Ces coûts fiscaux concernent en grande partie la taxe sur la valeur ajoutée qui est collectée aussi bien en régime intérieur (plus de 70% des montants) qu'au cordon douanier (65% des montants).

Plusieurs autres natures d'impôts et taxes, notamment l'impôt sur les bénéfices et les droits de douanes affichent également des niveaux d'exonération assez significatifs.

Ces évaluations permettent d'apprécier l'importance des mesures fiscales et douanières dérogatoires en Côte d'Ivoire.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de renforcer cet exercice, en vue de produire des rapports mieux élaborés qui pourraient éclairer les autorités dans le cadre de la rationalisation des exonérations fiscales.

Dans cette optique, des réflexions sont en cours et devraient aboutir, à très court terme, à la définition d'un système fiscal de référence, à l'identification de l'ensemble des mesures dérogatoires et à l'élaboration d'outils de collecte, de traitement, d'analyse et de suivi de données et informations sur ces mesures.

La bonne exécution de ces travaux par l'ensemble des services de la DGI, devrait permettre d'élaborer le rapport sur les dépenses fiscales 2015, qui sera joint au projet d'annexe fiscale à la Loi de finances pour la gestion 2016.

Fait à Abidjan, le 20 mars 2015

COULIBALY ARSENE EMILE