

République de Côte d'Ivoire

Fiscalité des entreprises et des personnes physiques

Sébastien Leduc, Jean-François Brun et Bertrand Laporte

Rapport technique | Janvier 2020



République de Côte d'Ivoire
Fiscalité des entreprises et des personnes
physiques

Sébastien Leduc, Jean-François Brun et Bertrand Laporte



Rapport technique

Janvier 2020

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du FMI aux autorités de Côte d'Ivoire (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique (AT). Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>,

Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

TABLE DES MATIÈRES

ABBREVIATIONS	5
PRÉFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. INTRODUCTION	11
II. PERFORMANCE RECETTE ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA REFORME	12
III. FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES : IMPÔT GLOBAL OU IMPÔTS CÉDULAIRES RÉNOVÉS?	17
IV. FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES	27
V. FISCALITÉ DES ENTREPRISES : IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES OU IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS?	39
VI. FISCALITÉ DES ENTREPRISES	45
VII. FISCALITÉ « INCITATIVE » : LE CODE DES INVESTISSEMENTS DE 2018	62
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	73
ENCADRÉS	
1. Principes directeurs de la réforme fiscale	16
2. Illustration du principe de l'impôt dual	19
3. Effet d'amalgame des personnes physiques	42
4. Le calcul du TEMI pour une entreprise représentative	69
5. Principes à respecter lors de l'élaboration d'incitations fiscales	71
GRAPHIQUES	
1. Taux de pression fiscale de la fiscalité directe (% PIB)	13
2. Recettes de la fiscalité directe: pays africains à revenu intermédiaire bas (2018, % PIB)	13
3. Décomposition des recettes des impôts directs	14
4. Architecture proposée de la fiscalité directe des personnes physiques	26
5. Taux moyen de taxation dans la fonction publique avec le barème actuel	34
6. Taux moyen de taxation dans la fonction publique avec le nouveau barème et le crédit d'impôt	35
7. Taux moyen de taxation dans le secteur privé avec le nouveau barème et le crédit d'impôt	36
8. Architecture proposée de la fiscalité des entreprises	45
9. Régimes d'imposition des bénéfices	46
10. Taux effectif moyen d'imposition au régime synthétique (% du CA)	49

11. Répartition des contribuables selon le chiffre d'affaires (M FCFA, 2015)	52
12. Répartition des entreprises selon leur CA	54
13. Taux effectif de l'IMF pour les entreprises au régime réel d'imposition	60
14. Comparaison régionale des TEMI: régime général du CGI versus code des investissements	69

TABLEAUX

1. Recettes fiscales de Côte d'Ivoire	13
2. Taux applicables de l'IGR	22
3. Montant d'IGR en fonction du salaire et du nombre de parts	29
4. Montant d'IUTS dû et taux effectif d'imposition en fonction du salaire et du nombre de parts	30
5. Effet de l'abattement et du quotient familial en fonction du salaire et du nombre	32
6. Barème de l'ITS proposé par la mission	33
7. Taux applicables aux revenus de capital	37
8. Étendue de l'impôt sur les sociétés en Afrique	39
9. Taux effectifs d'imposition sur différents revenus des sociétés	40
10. Taux d'imposition de l'IMF en 2019	50
11. Avantages fiscaux prévus dans la LF 2020	51
12. Statistiques comptables par régimes d'imposition en 2015	53
13. Répartition de l'impôt BIC/Impôt synthétique en 2015	54
14. Distribution des contribuables selon le régime d'imposition	58
15. Paramètres de la réforme proposée	61
16. Estimation de l'impact de la réforme	61
17. Code des investissements de 2018 – régime de déclaration	64
18. Code des investissements de 2018 – régime de l'agrément	65
19. Dépenses fiscales en 2018 au titre des IBIC, IBNC et IMF pour un échantillon de 1396 entreprises	68

ANNEXES

1. Architecture globale de la fiscalité directe	74
2. Régimes d'impôt synthétique en Afrique	75
3. Régimes d'impôt minimum en Afrique	76

ABBREVIATIONS

AIRSI	Acompte d'impôt sur le revenu du secteur informel
BTP	Bâtiment et travaux publics
BRVM	Bourse régionale des valeurs mobilières
CA	Chiffre d'affaires
CCPF	Cellule de Coordination de la Politique Fiscale
CDI	Centre des impôts
CEPICI	Centre de Promotion des Investissements de Côte d'Ivoire
CGI	Code général des impôts
CI	Code des investissements
CN	Contribution nationale
DGE	Direction des grandes entreprises
DGI	Direction générale des impôts
DME	Direction des moyennes entreprises
FAD	Département des finances publiques du FMI
FCFA	Franc de la coopération financière en Afrique
FMI	Fonds monétaire international
IB	Impôt sur les bénéfices
IBA	Impôt sur les bénéfices agricoles
IBIC	Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux
IBNC	Impôt sur les bénéfices non-commerciaux
ICM	Impôt civique des micro-contribuables
IGR	Impôt général sur le revenu
IME	Impôt sur les moyennes entreprises
IMF	Impôt minimum forfaitaire
IRCM	Impôt sur les revenus des capitaux mobiliers
IRC	Impôt sur le revenu des créances
IRVM	Impôt sur les revenus des valeurs mobilières
IS	Impôt sur les sociétés
IUTS	Impôt unique sur les traitements et salaires
ITS	Impôt sur les traitements et salaires
LF	Loi de finances
M	Millions
Mds	Milliards
PME	Petite et moyenne entreprise
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
PIB	Produit intérieur brut
RSI	Régime du réel simplifié d'imposition
RNI	Régime du réel normal d'imposition

SARL	Société anonyme à responsabilité limitée
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
TCA	Taxe sur les contrats d'assurance
TFPC	Taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans
TOB	Taxe sur les opérations bancaires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

PRÉFACE

À la demande de M. Moussa Sanogo, Ministre auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'État, une mission d'assistance technique en politique fiscale a séjourné à Abidjan du 20 novembre au 2 décembre 2019. L'objectif était d'appuyer les autorités ivoiriennes dans l'évaluation de la fiscalité des entreprises et des personnes physiques. La mission était pilotée par M. Sébastien Leduc (Fonds monétaire international) et comprenait MM. Jean-François Brun et Bertrand Laporte (tous deux experts externes).

La mission a rencontré M. Yaya KEHO, Directeur de Cabinet Adjoint, M. Daouda KAMAGATÉ, Conseiller Technique chargé de la fiscalité, M. Ehilé AMOI, Chargé d'Études et M. Salifou OUÉDRAOGO, Conseiller Spécial (tous au Ministère du Budget et du Portefeuille), ainsi que Mme M'BAHIA MAFERIMA, Directeur Général Adjoint, M. Alex BONNY, Conseiller Technique, et de nombreux autres Directeurs, Chefs de Cellule et Conseillers des différentes directions de la Direction Générale des Impôts, notamment la Direction Grandes Entreprises, la Direction des Moyennes Entreprises, la Direction des Opérations de l'Assiette, la Direction de la Législation du Contentieux et de la Documentation et la Direction de la Planification des Études et des Statistiques Fiscales. La mission a également échangé avec la Cellule de Coordination de la Politique Fiscale (CCPF) et la Direction de la Solde.

La mission a eu des entretiens avec plusieurs intervenants du secteur privé, y compris la Chambre de Commerce et d'Industrie de Côte d'Ivoire, le cabinet PricewaterhouseCoopers (PwC), le cabinet KPMG, la Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI), le Collectif National des Centres de Gestion Agréés (CGA) et la Fédération Ivoirienne des Petites et Moyennes Entreprises (FIPME).

Par ailleurs, la mission a également rencontré le Centre de Promotion des Investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI), l'Institut National de la Statistique (INS) et la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS). La mission a aussi tenu des entretiens avec le Groupe Banque Mondiale (M. Andrea Coppola et Mme Amina Coulibaly), M. Michel Bua (centre d'assistance technique AFRITAC de l'Ouest) et M. Alexandre Soubrie (expert résident du Département des finances publiques).

À tous, la mission exprime ses remerciements pour l'accueil qui lui a été réservé et la collaboration dont elle a bénéficié. Elle tient également à remercier M. Jose Gijon, Représentant résident du FMI en Côte d'Ivoire, et M. Hermann D. Yohou, économiste local, pour le support qu'ils ont accordé à cette mission.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

La mission a mené une revue de l'architecture globale de la fiscalité directe ivoirienne. Ce faisant, la mission a d'abord étudié la question de l'application aux personnes physiques soit d'un impôt global (tel l'impôt général sur le revenu (IGR)), soit un système d'impôts cédulaires modernisés. La mission a ensuite exploré les mérites d'un impôt unique sur les bénéfices des sociétés (un impôt sur les sociétés (IS)) distinct de l'impôt sur les bénéfices des personnes physiques. La mission a également mené une analyse détaillée de la fiscalité des entreprises (impôt synthétique, impôts sur les bénéfices, impôt minimum forfaitaire) et de la fiscalité des revenus des personnes physiques, en particulier ceux provenant des traitements, salaires, pensions et rentes viagères.

La fiscalité directe ivoirienne offre un important potentiel de réformes car peu de mesures structurelles ont été mises en place au fil des années. La stratégie de réforme proposée dans ce rapport permettrait à la Côte d'Ivoire de se doter d'une fiscalité moderne simplifiée qui promeut le civisme fiscal et demeure favorable au climat des affaires, outillant ainsi la Côte d'Ivoire à pouvoir faire face aux défis sociaux et économiques d'aujourd'hui et de demain. Cette stratégie de réforme repose sur une refonte de l'architecture de la fiscalité directe et de ses principales composantes que sont la fiscalité des bénéfices et la fiscalité des salaires, avec comme principes directeurs : (1) la simplification de ces régimes pour en faciliter la compréhension, l'application et la conformité; (2) l'amélioration de la neutralité économique laissant ainsi aux forces du marché le choix de l'allocation des ressources aux projets les plus productifs; et (3) l'équité, c'est-à-dire une juste distribution de la charge fiscale entre les différents contribuables.

Afin de faciliter la mise en place de ces réformes, il est proposé de ne pas viser une augmentation de recettes fiscales à court terme mais plutôt de privilégier une réforme à recettes constantes pour l'État et pour les contribuables. Il ne s'agirait ainsi pas de fiscaliser plus, mais bien de mieux fiscaliser l'activité économique en Côte d'Ivoire. Cela dit, toute réforme fiscale présente inévitablement quelques défis du fait que certains contribuables préféreront le *statu quo* qui leur confère certains avantages qui ne seraient pas reconduits dans la réforme. Afin d'atténuer les risques de mécompréhension et de mécontentement, la mise en place de ces réformes devrait être appuyée par une stratégie de communication s'inscrivant dans un processus de consultations publiques.

Les grandes lignes de la réforme proposée par la mission sont les suivantes :

Stratégie de la réforme fiscale

- Privilégier une réforme à recettes constantes et retenir comme principes directeurs la neutralité, la simplicité et l'équité de la politique fiscale

- Étaler les grandes orientations de la réforme dans un document de consultation publique et obtenir la rétroaction des parties prenantes avant la mise en place de la réforme
- Renforcer le rôle et la capacité analytique de la CCPF et assurer son accès aux données individuelles de la DGI et de la DGD
- Former un groupe de travail comprenant la CCPF et la DGI ayant comme mandat l'extraction et la validation de données microéconomiques sur les entreprises et les personnes physiques pour fins d'analyse de la politique fiscale

Fiscalité des personnes physiques :

- Supprimer l'IGR et adopter un système à trois cédules pour les personnes physiques : une cédule pour le revenu du travail, une cédule pour les bénéfices et une cédule pour les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers
- Fusionner l'impôt proportionnel ITS, la Contribution Nationale et l'IGR dans un impôt unique prélevé à la source
- Remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt de l'ordre de 50 000 FCFA par enfant à charge, jusqu'à un maximum de six
- Prévoir au nouveau barème une première tranche à taux nul en substitution des abattements de 20% et de 15%
- Conserver un barème progressif (5 tranches à taux positif en plus de la tranche à taux nul) avec un taux marginal supérieur à 30%
- Rationaliser la fiscalité des revenus du capital à travers une taxation à taux proportionnel et modéré (idéalement un taux, au plus deux taux)

Fiscalité des entreprises :

- Introduire un impôt sur les sociétés assujettissant l'ensemble des revenus des personnes morales au taux de 25%
- Prévoir une certaine discrimination positive favorable aux sociétés (p.ex. taux de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt minimum forfaitaire, charges déductibles, accès à certaines incitations, etc.).
- Revoir la segmentation des entreprises personnes physiques conformément à la loi PME
- Adopter un taux proportionnel unique de 4,75% pour l'impôt synthétique (4,25% pour les adhérents CGA)

- Exclure du régime synthétique les sociétés, ainsi que les professions libérales, secteurs réglementés, importateurs et exportateurs
- Adopter un taux proportionnel pour l'IMF de 0,25% pour les sociétés et 0,5% pour les entreprises personnes physiques, sans minimum et maximum de perception
- Supprimer du code des investissements l'imputation des crédits d'impôt sur la TVA
- Initier une analyse coût-bénéfices des incitations fiscales au code des investissements

I. INTRODUCTION

1. L'économie ivoirienne est parmi les plus dynamiques de l'Afrique subsaharienne, voire de l'ensemble des pays dits « frontières ». Entre 2012 et 2018, la croissance du produit intérieur brut (PIB) de la Côte d'Ivoire a atteint un taux annuel moyen de 8,7%, dépassant ainsi la performance de pays tels le Kenya, le Sénégal, le Rwanda, le Vietnam, le Ghana, l'Ouganda et la Tanzanie. Les perspectives de croissance demeurent favorables, alors que le produit intérieur brut (PIB) a cru d'environ 7,4% en 2018 grâce notamment au dynamisme de l'investissement et de la consommation privée¹.

2. Les autorités ivoiriennes se sont engagées à réduire le déficit budgétaire d'un point de PIB en 2019. Le déficit, qui a atteint 4% du PIB en 2018, devrait ainsi être ramené à 3% du PIB en 2019 en conformité avec les critères de convergence du *Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité* des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)². Cet assainissement budgétaire se réalisera à la fois par une augmentation des recettes et un meilleur contrôle des dépenses publiques³. Les mesures de politique fiscale devant contribuer à ces efforts concernent notamment l'élimination de certaines exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'introduction d'un droit d'accises de 10% sur le marbre et certains véhicules et le rehaussement des droits d'accises sur les produits du tabac et les boissons alcoolisées (par, respectivement, 1 et 2 points de pourcentage)⁴.

3. La présente mission a pour mandat de revoir la fiscalité des entreprises et des personnes physiques. La mission est bien consciente des sensibilités qui entourent les réformes pouvant être envisagées dans ces domaines. De telles sensibilités ont d'ailleurs contribué au retrait des modifications proposées par la Loi de Finance 2018 à l'impôt synthétique et à l'impôt minimum forfaitaire (IMF)⁵. La fiscalité des personnes physiques n'a quant à elle connu aucune modification notable depuis les dernières analyses menées par les missions FMI de Mansour, Brun et Waerzeggers (2012 et 2013)⁶. Ces réalités expliquent en partie pourquoi les options de réforme envisagées par la mission ne visent pas une mobilisation accrue des recettes fiscales à

¹ Alors que cette tendance devrait se poursuivre à court terme, la croissance devrait diminuer progressivement à 6,4% du PIB en 2024 (selon les estimations de FMI (2019) et les données du *World Economic Outlook*).

² Voir l'article 7 de l'Acte additionnel N°01/20/2015/CCEG /UEMOA.

³ Chacun de ces efforts devant contribuer à la hauteur de 0,5% du PIB.

⁴ FMI (2019).

⁵ L'ordonnance n°2018-145 du 14 février 2018 a notamment abrogé l'adoption d'un impôt proportionnel au chiffre d'affaire au régime synthétique, la révision des seuils de chiffre d'affaires applicables à l'impôt synthétique, l'introduction d'un taux unique de 1% du chiffre d'affaire pour l'IMF et le rehaussement des minimum et maximum de perception de l'IMF.

⁶ En son second chapitre, Rota-Grasiozi et al. (2018) offre une revue de l'évolution de la politique fiscale en Côte d'Ivoire depuis les missions de Mansour et al. (2012 et 2013).

court terme mais plutôt la mise en place d'une fiscalité moderne simplifiée pouvant aider la Côte d'Ivoire à faire face aux défis économiques et sociaux d'aujourd'hui et de demain.

4. L'aide-mémoire comporte 7 chapitres. Faisant suite à cette introduction, le chapitre 2 étudie la performance recette de la fiscalité directe ivoirienne et propose certains principes directeurs à retenir pour orienter la réforme. Le chapitre 3 est dédié à l'architecture globale de la fiscalité des personnes physiques, alors que le chapitre 4 regarde en plus grand détail une possible refonte de la fiscalité des traitements et salaires. Le chapitre 5 discute de l'architecture de la fiscalité des entreprises, en particulier les mérites de l'adoption d'un impôt sur les sociétés. Le chapitre 6 porte sur la fiscalité applicable aux entreprises, alors que le chapitre 7 évoque la question des incitations fiscales à l'investissement.

II. PERFORMANCE RECETTE ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA REFORME

5. Estimée à 14,7% du PIB en 2014, la pression fiscale en Côte d'Ivoire a connu une bonne progression et se situait à environ 15,4% en 2018 (cf. tableau 1). Cette croissance s'est principalement opérée entre 2014 et 2016 où l'on remarque une augmentation considérable des droits d'enregistrement (de 0,4% à 0,9% du PIB) et des droits d'accise (de 1,2% à 2% du PIB). Ensuite, entre 2016 et 2018, les recettes totales sont demeurées plutôt stables; une meilleure performance de certains impôts (impôt sur les bénéfices, taxe sur la valeur ajoutée) a alors permis de compenser le déclin de certains autres impôts (droits d'enregistrement, droits accise, droit unique de sortie). Générant respectivement 3,7% et 3,5% du PIB en recettes, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits et taxes sur le commerce international (c.-à-d. tarifs douaniers et droits uniques de sortie) constituent les principales sources de revenus fiscaux. S'ensuivent l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (2%)⁷, l'impôt sur les bénéfices (1,8%) et les droits d'accises (1,7%).

6. Deux constats émergent d'une analyse comparative de l'efficacité budgétaire de la fiscalité directe de Côte d'Ivoire. D'une part, comparée aux sous-régions de l'UEMOA et de la CEMAC où les moyennes non-pondérées des recettes de la fiscalité directe sont de respectivement 3,7% et 3,3% du PIB, la Côte d'Ivoire affiche une très bonne performance à 5,5% pour 2018 (cf. graphique 1). Ce résultat, plus comparable à celui des pays de l'Afrique de l'Est (5,3%), n'est pas trop surprenant si l'on considère que l'économie ivoirienne dispose d'un tissu économique plus dense et diversifié que celui des pays de ces sous-régions. D'autre part, si l'on compare cette fois la Côte d'Ivoire à d'autres pays d'Afrique à revenu intermédiaire bas—tels le Maroc, l'Algérie, le Kenya, le Ghana et le Cameroun—sa performance n'est cependant pas si éloquente (cf. graphiques 1 et 2). En effet, l'on constate que la fiscalité directe ivoirienne a généré

⁷ Pour fins de simplicité, la mission utilise le terme ITS pour désigner à la fois l'impôt proportionnel (art. 115-133) et l'impôt progressif (art. 237-259) sur les salaires.

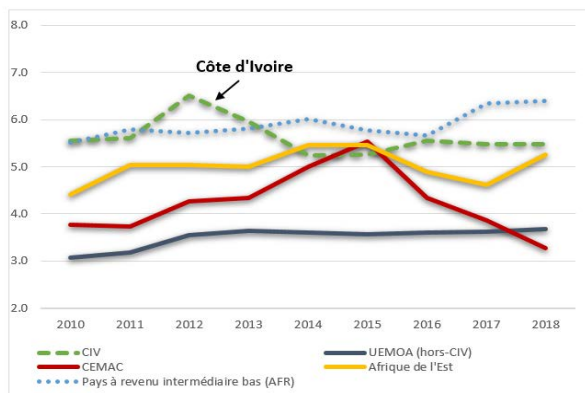
en 2018 environ 1 point de PIB de moins en recettes que la moyenne des pays d'Afrique à revenu intermédiaire bas, qui se situait à 6,4%. Ces pays bénéficient d'un tissu économique plus comparable à celui de Côte d'Ivoire, ce qui tend à suggérer que cette dernière dispose d'un certain gisement de recettes fiscales directes non exploité.

Tableau 1. Recettes fiscales de Côte d'Ivoire

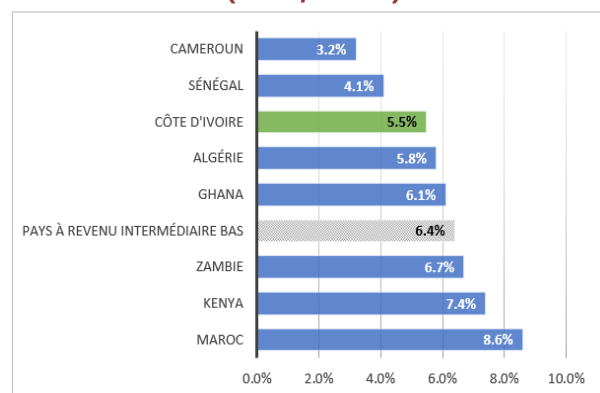
	Recettes Fiscales (millions FCFA)					% du PIB				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Total recettes fiscales	2,571,416	2,978,379	3,230,349	3,452,387	3,676,195	14.7%	15.2%	15.4%	15.6%	15.4%
PIB	17,461,003	19,595,381	20,931,397	22,150,799	23,899,783	-	-	-	-	-
Impôts directs										
IBICI/BNC	318,979	309,036	314,409	371,231	440,828	1.8%	1.6%	1.5%	1.7%	1.8%
ITS	310,400	353,553	403,044	430,301	475,764	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%	2.0%
IRVM/IRC	61,638	76,093	79,941	85,279	107,864	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%
Impôt foncier ¹	64,645	72,284	79,616	83,434	99,442	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Impôt synthétique	20,489	22,934	24,392	27,310	26,006	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
dont prélév. AIRSI	12,509	14,637	16,380	18,567	15,845	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Patente	60,248	66,462	74,383	77,250	85,091	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%
Enregistrement, timbre et vignettes	78,089	130,396	185,160	139,363	75,621	0.4%	0.7%	0.9%	0.6%	0.3%
dont droits d'enr. café-cacao	38,033	86,244	128,522	80,719	12,901	0.2%	0.4%	0.6%	0.4%	0.1%
Autres impôts directs ²	955	968	766	335	340	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total impôts directs	915,442	1,031,725	1,161,710	1,214,504	1,310,956	5.2%	5.3%	5.6%	5.5%	5.5%
Impôts indirects										
TVA	600,064	680,123	703,856	795,377	883,174	3.4%	3.5%	3.4%	3.6%	3.7%
dont DGD	354,560	393,909	387,463	415,679	454,446	2.0%	2.0%	1.9%	1.9%	1.9%
TDB	40,554	49,023	59,500	62,449	66,122	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
TCA	12,214	14,435	15,500	17,295	19,228	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Droits d'accises ³	203,913	325,666	422,031	393,285	395,378	1.2%	1.7%	2.0%	1.8%	1.7%
dont taxes télécom	78,554	89,904	107,477	93,237	89,719	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%
dont produits pétroliers	72,567	178,573	242,824	232,593	224,397	0.4%	0.9%	1.2%	1.1%	0.9%
Droits de douane	356,712	371,808	374,851	406,298	439,762	2.0%	1.9%	1.8%	1.8%	1.8%
Droits unique de sortie	325,190	387,089	392,276	445,572	394,801	1.9%	2.0%	1.9%	2.0%	1.7%
Autres impôts indirects ⁴	117,327	118,510	100,624	117,605	166,772	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.7%
Total impôt indirects	1,655,974	1,946,653	2,068,639	2,237,883	2,365,238	9.5%	9.9%	9.9%	10.1%	9.9%

¹Inclut l'impôt sur le revenu foncier ainsi que l'impôt sur le patrimoine foncier.
² Comprend notamment l'IGR, la contribution pour la reconstruction nationale (CRN) et la contribution pour la sortie de crise.
³ Comprend les taxes sur l'alcool, les tabacs, les produits pétroliers, les télécoms, la publicité et les sachets/matières plastique.
⁴ Comprend la taxe d'exploitation pétrolière ainsi que plusieurs des taxes indirectes affectées.
Source: données de la DGI, de la DGD et du FMI (PIB)

Graphique 1. Taux de pression fiscale de la fiscalité directe (% PIB)

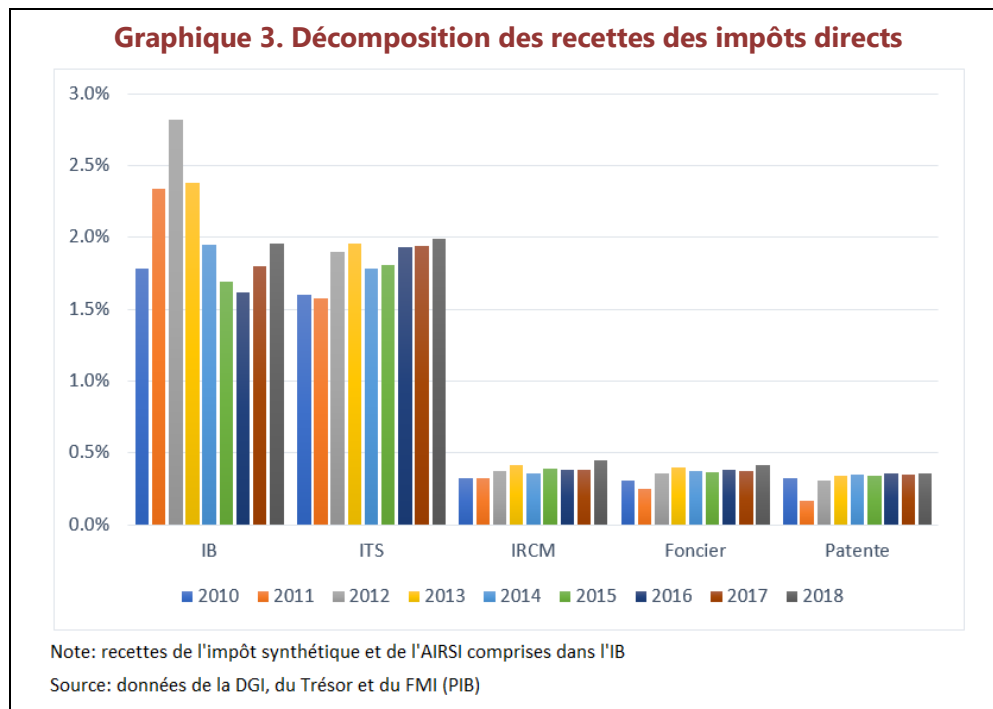


Graphique 2. Recettes de la fiscalité directe: pays africains à revenu intermédiaire bas (2018, % PIB)



Source: Calculs de la mission avec les données : World Economic Outlook, Global Financial Statistics, et DGI ivoirienne

7. Après un important déclin entre 2012 et 2015—principalement attribuable à la chute des recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices pétrole et gaz⁸—les recettes de la fiscalité directe sont en légère progression. Établies à 6,5% du PIB en 2012, les recettes de la fiscalité directe sont passées à 5,3% en 2015 mais sont ensuite progressivement remontées et se chiffraient ainsi à 5,5% en 2018. Une analyse des diverses composantes de la fiscalité directe ivoirienne révèle que le regain depuis 2015 est en grande partie expliqué par une meilleure performance de l'impôt sur les bénéfices (IB) et de l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (ITS), soit les principales composantes de la fiscalité directe (cf. graphique 3). Au total, l'IB a généré environ 1,95% du PIB en recettes en 2018 alors qu'il en avait généré 1,7% en 2015⁹. L'ITS a cru de 1,8% en 2015 à 2% en 2018. L'impôt sur les capitaux mobiliers (IRCM)¹⁰ et l'impôt foncier¹¹ ont tous deux connu une légère croissance, alors que la performance recette de la contribution des patentes est demeurée plutôt stable à environ 0,35% du PIB.



⁸ Dont les recettes sont passées de 0,52% du PIB en 2010 à 1,47% en 2012 et sont par la suite redescendues à 0,37% du PIB en 2015. Elles étaient de 0,36% du PIB en 2018.

⁹ À noter que les chiffres ici présentés pour l'IB comprennent l'impôt synthétique et l'acompte de l'impôt sur le revenu du secteur informel, dont la performance agrégée a été stable à 0,1% du PIB au cours de la période concernée.

¹⁰ Ici, le terme IRCM englobe à la fois l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) et l'impôt sur le revenu des créances (IRC).

¹¹ Comprend à la fois l'impôt sur le revenu foncier et l'impôt sur le patrimoine foncier.

8. Instrument privilégié pour la politique budgétaire, économique et sociale du gouvernement, la politique fiscale peut rapidement perdre sa cohérence d'ensemble. D'une part, la recherche de recettes supplémentaires à court terme mène souvent à l'introduction ou au maintien de nombreux impôts dont les mérites et les fondements économiques sont pour le moins discutables¹². D'autre part, la politique fiscale est souvent utilisée pour poursuivre divers objectifs sociaux et économiques (p.ex. en support au Plan National de Développement 2016-20), entraînant l'octroi plutôt systématique d'incitations fiscales dont les mérites sont rarement dûment évalués, tant *a priori* qu'à *posteriori*. Ainsi, année après année, la politique fiscale se fragmente et perd de sa cohérence d'ensemble.

9. Bien que cela en constitue l'objectif principal, les recettes ne constituent pas le seul critère à considérer dans l'élaboration d'une politique fiscale moderne et favorable à la croissance et au développement économique. En effet, il convient non seulement de se soucier de la quantité de recettes prélevées¹³, mais aussi de la qualité de ces recettes. Ainsi, les pays ont souvent recours à certains principes directeurs afin de guider les options de réforme. À cet égard, la mission propose de retenir comme principaux principes directeurs ceux de la neutralité, de la simplicité et de l'équité du système fiscal et de viser un ensemble de mesures ayant un effet neutre sur le budget (c.-à-d. à recettes constantes). Une politique fiscale neutre sur les choix de production et de consommation des agents économiques, qui répartie équitablement la charge fiscale entre les différents contribuables et dont l'administration et les procédures de conformité sont simples peut améliorer le climat des affaires, stimuler l'investissement et promouvoir le civisme fiscal. Par conséquent, même si elle s'opère dans un objectif de recettes constantes à court terme, une réforme fiscale misant sur ces trois principes directeurs devrait néanmoins permettre d'augmenter les recettes fiscales à moyen terme. L'encadré 1 offre une présentation de ces différents principes qui sont ensuite repris dans ce chapitre et dans ceux qui suivent pour motiver les changements proposés.

¹² La taxe spéciale d'équipement en est un bon exemple.

¹³ Par règle générale, les impôts sont désirables si le coût marginal sur l'activité économique est inférieur au bénéfice marginal de la dépense publique afférente.

Encadré 1. Principes directeurs de la réforme fiscale

Neutralité. Ce critère est l'un des plus importants, mais aussi l'un des plus difficile à atteindre. Les impôts créent un écart entre les rendements avant et après impôt d'une activité économique quelconque, de sorte qu'ils entraînent nécessairement des distorsions économiques (p.ex. décisions d'investissement ou participation au marché du travail). Sauf s'il existe des failles de marché (telles les externalités négatives provenant de l'utilisation de combustible fossiles ou les externalités positives liées à la recherche et au développement), les impôts ont pour effet une allocation sous-optimale des ressources productives d'une économie (tant pour le capital que pour le travail) et ont ainsi un impact négatif sur la croissance économique et le bien-être. Un impôt est considéré comme neutre s'il n'entraîne pas ou peu de distorsions économiques, alors qu'une réforme sera jugée désirable si elle réduit les distorsions économiques et augmente ainsi la neutralité du dispositif fiscal.

Simplicité. La simplicité du système fiscal vise notamment à en faciliter la compréhension, tant pour les contribuables que pour les régies financières. Un système fiscal simple permettra aux contribuables de mieux comprendre leurs obligations fiscales actuelles et futures et de plus facilement s'y conformer, ce qui favorise le civisme fiscal et une participation plus active de l'électorat dans l'élaboration de la politique fiscale. De plus, la simplicité du système fiscal en facilitera grandement l'application par l'administration fiscale (p.ex. en reposant sur des éléments facilement observables) et diminuera les cas de contentieux liés à des interprétations honnêtes mais divergentes des dispositions fiscales en vigueur. Ainsi, la simplicité de la politique fiscale vise à la fois à faciliter l'administration et à réduire les coûts de conformité, et contribue à rehausser la transparence du système fiscal.

Équité. Il existe deux grands principes d'équité, soit l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale veut que les contribuables avec des revenus similaires supportent une charge fiscale similaire (p.ex. peu importe leur âge, lieu de résidence, ou la source de leurs revenus). L'équité verticale prévoit que les contribuables devraient subir une charge fiscale qui croît avec leurs revenus car leur capacité contributive est plus élevée. L'équité verticale peut laisser place à une certaine interprétation car ce principe ne définit pas comment mesurer la capacité contributive (p.ex. revenus ou patrimoine) ni comment l'on devrait mesurer la charge fiscale supplémentaire (en termes relatif, comme un impôt progressif, ou en termes monétaire, tel un impôt proportionnel). Cela dit, la plupart des pays appliquent le principe de l'équité verticale de sorte que le taux effectif d'imposition croît avec le revenu du contribuable.

10. Le renforcement de la capacité analytique du Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État en matière de politique fiscale semble une condition nécessaire à la mise en place de réformes ambitieuses. Il revient en principe à la Cellule de Coordination de la Politique Fiscale (CCPF) d'évaluer la performance de la politique fiscale ivoirienne face à ces principes directeurs et de fournir des analyses et des conseils pour en améliorer les fondements. Malheureusement, bien que mise sur pieds depuis maintenant environ trois ans, la CCPF demeure à ce jour au stade embryonnaire. Son manque d'effectifs et de capacité analytique la pousse à externaliser plusieurs études, ce qui ne contribue aucunement à assurer que le Ministre du Budget et du Portefeuille de l'État bénéficie d'analyses rigoureuses et objectives et de conseils judicieux et impartiaux en matière de politique fiscale. Un renforcement de la capacité et du rôle de la CCPF en matière d'élaboration et d'analyse de la politique fiscale semble nécessaire. Un second défi institutionnel est celui de la disponibilité et de la fiabilité des données fiscales collectées par la DGI. Par exemple, les données microéconomiques sur les entreprises et les salariés ne semblent pas systématiquement recueillies et/ou validées par la DGI, ce qui pose une contrainte aux analyses pouvant être réalisées, y compris celles de la mission.

11. La stratégie de réforme de la fiscalité directe devrait inclure un processus formel de consultations publiques. Cela viserait principalement à atténuer les risques de mécompréhension et de mécontentement lié à l'adoption de ces réformes fiscales. Il s'agirait d'étaler les grandes orientations de la réforme ainsi que certaines propositions concrètes sur lesquelles le gouvernement souhaite obtenir l'opinion du public dans un document de consultation publique de type « livre vert ». Une telle approche est couramment utilisée en matière de réformes fiscales afin de permettre au gouvernement d'expliquer les motivations derrière la réforme et de tâter le terrain quant aux mesures pouvant être mises en place pour atteindre ces objectifs¹⁴. Une stratégie de communication adéquate devra accompagner le processus consultatif afin d'en assurer l'inclusivité.

Recommandations

- Privilégier une réforme à recettes constantes et retenir comme principes directeurs la neutralité, la simplicité et l'équité de la politique fiscale
- Étaler les grandes orientations de la réforme dans un document de consultation publique et obtenir la rétroaction des parties prenantes avant la mise en place de la réforme
- Renforcer le rôle et la capacité analytique de la CCPF et assurer son accès aux données individuelles de la DGI et de la DGD
- Former un groupe de travail comprenant la CCPF et la DGI ayant comme mandat l'extraction et la validation de données microéconomiques sur les entreprises et les personnes physiques pour fins d'analyse de la politique fiscale

III. FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES : IMPÔT GLOBAL OU IMPÔTS CÉDULAIRES RÉNOVÉS?

Contexte

12. L'impôt sur le revenu des personnes physiques peut être soit cédulaire ou global. Un impôt global agrège toutes sources de revenu (p.ex. travail, entreprise, capitaux mobiliers, foncier) et soumet ce revenu agrégé à un barème progressif d'imposition. Cela n'exclut aucunement l'application de retenues à la source « cédulaires », mais implique que ces retenues sont de nature provisoire et constituent ainsi un réel acompte au titre de l'impôt global. Lorsque le contribuable remplit sa déclaration de revenu, la charge définitive est calculée et l'impôt

¹⁴ À titre indicatif, voici le document de consultation produit par le Ministère des Finances du Canada lors de sa consultation publique portant sur l'imposition des groupes de sociétés : <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/tcc-igs-fra.asp>.

retenu à la source donne droit à des crédits d'impôt. Lorsque la charge définitive excède les retenues, un versement supplémentaire est exigé du contribuable alors que si la charge définitive est inférieure aux retenues appliquées, un remboursement d'impôt est émis au contribuable.

13. L'impôt global a pour avantage principal celui de l'équité horizontale et verticale.

En assujettissant l'ensemble des revenus du contribuable à un barème progressif, l'impôt global permet l'application d'un fardeau fiscal similaire aux individus avec un revenu total similaire, sans égard à la source de ces revenus. Ainsi, peu importe que le contribuable gagne 25 M FCFA en salaire ou comme bénéficiaire provenant de la conduite d'une entreprise, la charge fiscale sera en principe la même. De plus, l'impôt global permet d'assurer un fardeau fiscal qui croît avec la capacité contributive puisque les revenus de toute nature seront imposés au taux marginal d'imposition établi selon le barème progressif.

14. En pratique, l'impôt global est plus souvent utilisé dans les pays développés. Bien que plusieurs pays en développement adoptent un système global dans la forme (*de jure*), l'imposition des revenus des personnes physiques s'opère souvent en pratique comme un impôt cédulaire avec l'application de retenues à la source définitives et/ou *de facto* libératoires¹⁵. Ce résultat s'explique par la complexité administrative et la lourdeur des règles de conformité sur lesquelles l'impôt global repose¹⁶. L'incapacité qu'éprouvent les administrations fiscales des pays en développement à gérer un impôt global pourtant légiféré nuit grandement à leur crédibilité et à celle de la politique fiscale¹⁷.

15. L'impôt cédulaire applique une fiscalité distincte selon la source des revenus. Il lève ainsi l'impôt de façon indépendante sur chacune des différentes sources de revenu, par exemple en appliquant différents taux d'imposition. L'impôt cédulaire comporte plusieurs avantages, particulièrement au niveau de sa simplicité; puisqu'il est retenu à la source par un nombre restreint d'agents et versé directement à l'administration fiscale, l'impôt cédulaire n'implique pas une déclaration annuelle de la part de chaque particulier gagnant un revenu. Un autre avantage de l'impôt cédulaire est qu'il facilite l'utilisation d'une fiscalité modulée selon le type de revenu (p.ex. revenu du travail ou revenu du capital) plus directement que l'impôt global, bien que ce

¹⁵ Voir FMI (1995).

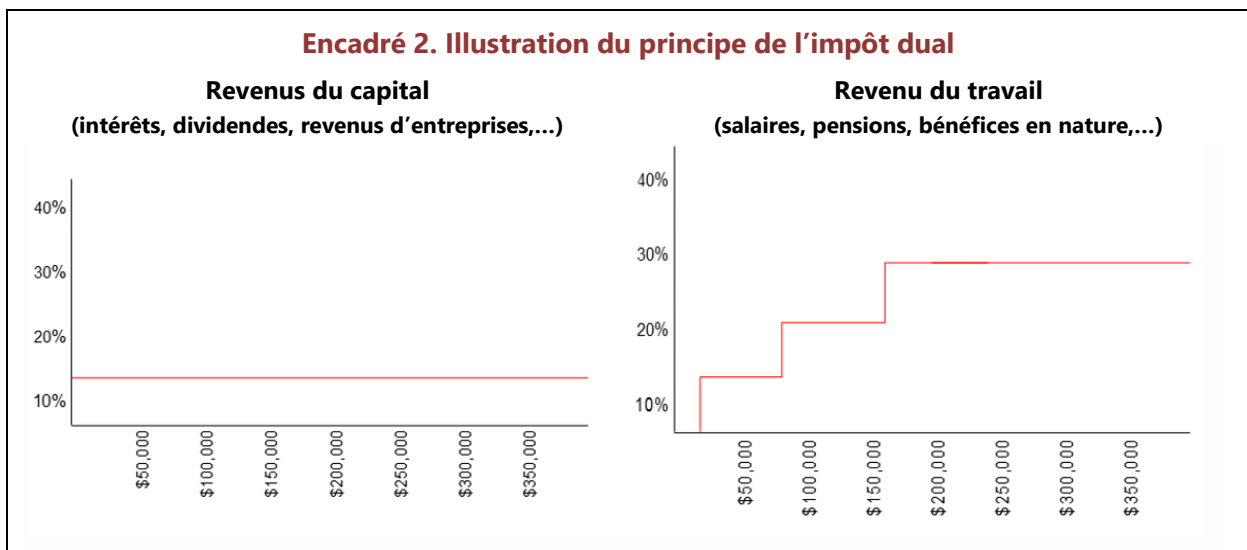
¹⁶ En principe, l'impôt global devrait être accompagné d'une obligation déclarative de la part de tous les contribuables, même ceux pour qui les seuls revenus proviennent de salaires payés par un seul employeur. Cette obligation déclarative a pour objectif d'instaurer une culture déclarative et de fournir les informations nécessaires pour la conduite de la politique fiscale et de son administration.

¹⁷ Lorsqu'une partie significative de l'activité économique est réalisée par le secteur informel, l'approche globale très équitable *de jure* devient très inéquitable *de facto*, car l'administration fiscale peine à appliquer la loi.

dernier permette également une telle modulation (p.ex. à travers les exonérations, déductions ou crédits d'impôt).

16. Une application particulière de l'impôt cédulaire est celle de l'impôt « dual ». Cette approche qui a vu le jour en Scandinavie vers le début des années 1990 prévoit l'utilisation de seulement deux cédules; l'une pour le revenu du travail et l'autre pour le revenu du capital¹⁸. L'impôt dual a pour objectif d'établir des taux d'imposition faibles ou du moins modérés sur les revenus issus de facteurs de production les plus mobiles (comme le capital financier) et un barème progressif avec des taux plus élevés sur les revenus issus de facteurs moins mobiles (comme le travail). Une telle approche est conforme au principe de la tarification de Ramsey qui suggère que la fiscalité devrait être inversement proportionnelle à l'élasticité du facteur ou du bien imposé. À titre d'exemple, les revenus du capital pourraient être soumis à un taux proportionnel équivalent au premier taux positif du barème progressif qui s'applique aux revenus du travail (cf. encadré 2).

17. L'impôt dual—et de façon plus générale, l'impôt cédulaire—favorise l'investissement et l'épargne et donc la croissance économique. Ces objectifs motivent l'utilisation d'un faible taux d'imposition sur la cédule des revenus du capital. De plus, l'application d'un taux d'imposition unique et proportionnel sur ces revenus est favorable à la neutralité face aux décisions d'investissement du capital et permet aussi d'éviter les conséquences fiscales négatives liés à la réalisation ponctuelle de certains gains (surtout un problème pour la réalisation des plus-values)¹⁹.



¹⁸ Ici, le revenu du capital comprend à la fois les capitaux mobiliers (et immobiliers) et les revenus provenant de la conduite d'une entreprise.

¹⁹ Communément appelé « *bunching* », ceci fait référence à la réalisation en une année donnée de revenus cumulés sur plusieurs années antérieures (p.ex. réalisation d'un gain en capital), auquel cas l'application d'un barème progressif peut paraître excessivement punitif car il ne permet pas le lissage de la charge fiscale.

18. L'impôt cédulaire, dual ou non, n'est cependant pas sans failles. En comparaison avec l'impôt global, son application réduit en principe l'équité tant horizontale que verticale du système fiscal; en particulier, les ménages les plus riches disposent d'une propension marginale à épargner supérieure à celle des ménages les plus pauvres, de sorte que ce sont eux qui bénéficieront davantage du faible taux d'imposition pour les revenus du capital. De plus, le talon d'Achille de l'impôt dual est sans doute son application aux revenus des entrepreneurs individuels, puisque ce revenu provient à la fois du facteur travail et du facteur capital. Puisqu'il est difficile d'attribuer le revenu entre ces deux facteurs de production, les pays qui pratiquent l'impôt dual ont souvent recours à l'utilisation d'une méthode de partage basée soit sur les actifs²⁰ ou sur le salaire de base²¹, ce qui complexifie considérablement l'application de cet impôt. En l'absence d'une telle disposition ou d'autres mécanismes anti-évitement, il existe un risque accru pour les pays pratiquant l'impôt dual pure que les salariés désirent se convertir en entrepreneurs afin de bénéficier d'une fiscalité allégée.

Situation actuelle

19. La fiscalité des personnes physiques en Côte d'Ivoire juxtapose une fiscalité cédulaire à un impôt partiellement global. Ainsi, l'impôt sur le revenu se subdivise d'abord en différentes cédules qui possèdent des taux et des règles du calcul de l'assiette imposable qui leurs sont propres. Parmi ces cédules, on retrouve notamment: (1) l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices agricoles (IBIC); (2) l'impôt sur les bénéfices non commerciaux (IBNC); (3) l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (ITS); (4) l'impôt sur le revenu foncier; et (5) l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM). Ensuite, selon les termes des articles 237 et suivants du Code général des impôts (CGI), les personnes physiques ayant en Côte d'Ivoire une résidence habituelle doivent souscrire à une déclaration de revenu au titre de l'impôt général sur le revenu (IGR) et acquitter l'impôt global correspondant.

20. L'IGR vise l'ensemble des revenus cédulaires d'une personne physique. Pour certaines cédules—telles l'IBIC, l'IBNC l'ITS, et le revenu foncier—les revenus nets cédulaires sont retenus comme base pour l'IGR alors que pour l'IRCM, tout revenu non expressément exonéré au titre de l'IGR lui-même est imposable alors même qu'il serait exonéré de l'impôt cédulaire (art. 243). L'IGR offre ensuite certaines réductions d'impôt, notamment :

- Certains **abattements** additionnels s'appliquent en fonction de la catégorie de revenus, comme par exemple un abattement de 10 M FCFA contre le revenu agricole net imposable à l'IBIC (art. 243-3), un abattement forfaitaire de 15% du revenu imposable au titre de l'ITS qui

²⁰ Cette approche, utilisée par la Norvège, la Suède, et la Finlande, veut que l'on accorde un retour sur investissement prédéfini selon un certain pourcentage des actifs de l'entreprise. Tout revenu excédentaire est ainsi attribué au facteur travail.

²¹ Selon cette approche utilisée par l'Islande, le revenu est d'abord attribué au facteur travail selon un salaire de base déterminé de façon administrative. Le revenu excédentaire est ainsi attribué au capital.

s'ajoute à la déductibilité de la contribution nationale (CN) et de l'IGR lui-même (art. 243-4)²² et un abattement forfaitaire de 50% sur le revenu foncier à exclusion de toute autre charge et déduction (art. 243-5). Les revenus des capitaux mobiliers bénéficient eux aussi d'abattements dans le calcul du revenu assujéti à l'IGR, y compris les intérêts provenant des comptes de dépôt (entre 25% et 90% selon l'échéance, art. 243-7) et ceux des obligations émises en Côte d'Ivoire et remboursables en cinq ans au moins (50%, art. 243-8).

- Certains revenus sont **exclus** du revenu imposable au titre de l'IGR, tels les rémunérations égales ou inférieures au salaire minimum interprofessionnel garanti (art. 246), les pensions ou rentes des personnes âgées de plus de 70 ans (art. 239-1), les intérêts des comptes d'épargne dans la limite d'un livret par personne (art. 242-11), les intérêts des obligations émises par le Trésor ainsi que des bons du Trésor d'une échéance d'au moins trois ans (art. 242-1 et -2), les intérêts et dividendes des titres cotés à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilière d'Abidjan dans la limite de 300 000 FCFA et à condition que le revenu imposable avant abattement soit inférieur à 5 M FCFA (art. 242-10), les produits des obligations émises dans les pays membre de l'UEMOA à condition que les dividendes afférents aient effectivement supportés l'IRVM (art. 246), et les intérêts des bons de caisse ayant fait objet d'une retenue à la source au taux de 25% (art. 246)²³.
- Certaines **déductions additionnelles** telles celles relatives aux intérêts des emprunts et dettes à la charge du contribuable, aux dons et libéralités dans la limite de 10 M FCFA par an et, pour les professionnels, les contributions volontaires pour la constitution de retraite²⁴ réduisent le revenu agrégé soumis à l'IGR (art. 241).

21. La situation matrimoniale et familiale du contribuable est prise en compte dans le calcul de l'IGR. Le revenu imposable au titre de l'IGR est obtenu en divisant le montant du revenu obtenu après agrégation des revenus cédulaires et prise en compte des diverses exonérations, abattements et déductions additionnels par un quotient familial établi selon les dispositions de l'article 248 du CGI. Ainsi, un célibataire sans enfant à charge dispose d'une part et un individu marié dispose de deux parts, auxquelles s'ajoutent 0,5 parts pour chaque enfant à charge jusqu'à un maximum de cinq parts. De plus, bien que l'IGR est par défaut individualisé,

²² Le montant net des traitements et salaires imposables à l'IGR (désigné R) est obtenu par $R = [(B \times 80\%) - (IP + CN)] \times 85\%$, où B est le montant brut des traitements, CN est la contribution nationale et IP est le montant de l'impôt proportionnel (selon <https://www.dgi.gouv.ci/index.php/impots-et-taxes/24-vos-besoins/92-impots-sur-les-traitements-salaires-pensions-et-rentes-viageres-its>). Le 80% provient de la prise en compte de l'abattement forfaitaire offert à même la cédule ITS par l'entremise de l'art. 119 du CGI.

²³ La mission a communiqué à la DGI une incohérence dans la rédaction du CGI en ce qui concerne les multiples références à l'article 90 qui prévoit une retenue de 20% et non pas de 25%.

²⁴ Dans la double limite de 6% du revenu net professionnel ou de 200,000 FCFA augmenté de 40,000 FCFA par enfant à charge.

l'article 238 du CGI offre l'option aux contribuables d'établir le foyer comme l'unité pertinente aux fins de l'imposition. Dans ce cas, l'impôt net à acquitter est réduit de 10% (art. 251).

22. Bien qu'il touche l'ensemble des revenus cédulaires, l'IGR est un impôt global partiel dans la mesure où il prévoit deux différents barèmes. L'ensemble des revenus nets catégoriels—hormis l'ITS—sont agrégés et soumis à un barème progressif de 11 tranches dont le taux marginal est établi à 36% (cf. tableau 2)²⁵. Pour l'ITS, il est plutôt fait utilisation du barème administratif prévu à l'article 123 du CGI²⁶. Dans tous les cas, l'impôt dû par le contribuable est égal à la cotisation IGR ainsi obtenue multipliée par le nombre de parts (art. 247), sous déduction notamment des impôts cédulaires déjà prélevés (art. 252). Ces impôts cédulaires agissent en tant qu'impôt minimum puisqu'ils sont non-remboursables dans l'éventualité où l'IGR leur serait inférieur²⁷. Il est aussi prévu que l'impôt au titre de l'IGR ne peut excéder le tiers du revenu net du contribuable (art. 251).

Revenu imposable	Taux	Revenu imposable	Taux
1000 - 2,2M	2%	12,6M - 20M	29%
2,2M - 3,6M	10%	20M - 30M	32%
3,6M - 5,2M	15%	30M - 40M	34%
5,2M - 7,2M	20%	40M - 50M	35%
7,2M - 9,6M	24%	Plus de 50M	36%
9,6M - 12,6M	26%		

Source: art. 251 CGI

23. Les contribuables soumis à l'IGR doivent en principe souscrire à une déclaration avant le 1^{er} mai de chaque année (art. 255). Cependant, les individus dont le seul revenu est soumis à une retenue à la source au titre de l'ITS sont dispensés de leur obligation déclarative au titre de l'IGR (art. 255-2°). Bien que cette disposition puisse être profitable pour un grand nombre de contribuables, il convient de reconnaître qu'une telle dispense de l'obligation déclarative nuit *in fine* à l'instauration d'une culture déclarative pourtant nécessaire à l'administration d'un impôt global comme l'IGR; les contribuables, n'ayant pas l'habitude de remplir une déclaration et d'établir une communication annuelle auprès la DGI, seront ainsi peu susceptibles de le faire lorsque les conditions établies pour la dispense de l'obligation déclarative ne seront plus remplies (p.ex. nouvelle source de revenus non-soumise à l'ITS).

²⁵ Le revenu imposable étant arrondi au millier de FCFA inférieur (art. 247), l'IGR ne comporte ainsi pas de tranche de revenus soumis à un taux zéro.

²⁶ Voir aussi l'article 251 du CGI.

²⁷ D'après l'article 252 du CGI, l'IGR calculé ne peut en aucun cas être inférieur à la somme des impôts cédulaires déjà prélevés. Bien que la rédaction du texte au CGI ne soit pas très claire, ceci en constitue l'interprétation de la DGI.

24. En pratique, l'IGR présente un important défi administratif pour la DGI de sorte que son application est plutôt anecdotique. Moins de 500 contribuables en font la déclaration et son rendement est marginal, générant en moyenne 536 M FCFA en recettes par année entre 2006 et 2015. Ainsi, outre l'IB qui demeure déclaratif, les autres impôts sont en pratique réglés par prélèvements cédulaires *de facto* libératoires. Face à cette situation, la Côte d'Ivoire a temporairement suspendu l'application de l'IGR, d'abord pour les années 2017 et 2018 puis ensuite pour l'année 2019 (art. 255). Le projet de LF2020 reconduit à nouveau la suspension de l'IGR pour l'année 2020. Ces suspensions temporaires visent à permettre aux autorités de mener une réflexion quant à l'avenir de cet impôt.

Discussion

25. La présente architecture de la fiscalité des personnes physiques est inutilement complexe. Le chevauchement d'impôts cédulaires et d'un IGR partiellement global, chacun comportant ses propres taux et règles de calcul de l'impôt, rend la fiscalité applicable aux personnes physiques particulièrement complexe et opaque. De plus, l'application de l'IGR est fort éloignée du texte de la loi qui demeure par ailleurs trop souvent imprécis et parfois contradictoire. Par exemple, certaines exonérations à l'IGR ne chevauchent que partiellement celles prévues aux impôts cédulaires, laissant ainsi planer une incertitude face aux conditions devant être remplies afin de se prévaloir de l'exonération en question²⁸.

26. Deux options semblent s'offrir à la Côte d'Ivoire : (1) maintenir—mais réviser en profondeur—l'IGR ou (2) adopter formellement un système d'impôt cédulaire rénové. La première option viserait à transformer l'IGR ivoirien en un vrai impôt global cohérent, où les retenues à la source provenant des différents impôts cédulaires ne constitueraient que de véritables acomptes au titre de l'IGR et où la charge fiscale définitive serait établie par une déclaration de revenu de la part des contribuables²⁹. Il serait ainsi important de s'assurer que les contribuables aient accès, le cas échéant, à des remboursements d'impôt lorsque les prélèvements à la source excèdent l'impôt dû au titre de l'IGR³⁰. Cette option impliquerait aussi de mener une profonde réflexion sur l'introduction de possibles dispositions visant à encourager la conformité des contribuables avec leurs obligations déclaratives. Cela pourrait inclure, par exemple,

²⁸ Par exemple, l'article 242-10 offre une exclusion au titre de l'IGR pour les intérêts et dividendes des titres cotés à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières d'Abidjan dans la limite de 300 000 FCFA et à condition que le revenu imposable avant abattement soit inférieur à 5M FCFA (art. 242). Cependant, l'article 246 note quant à lui une exonération des dividendes versés par les sociétés cotées à la BRVM sans référence à un seuil de 300,000 FCFA ou à une condition basée sur le revenu imposable. Le chevauchement et l'incohérence entre ces dispositions mérite une clarification afin de préciser le champ d'application de l'exonération. Cet exemple est fourni à titre illustratif; de nombreux autres cas similaires ont été communiqués à la DGI.

²⁹ Selon la capacité des systèmes informatiques, celles-ci pourraient en principe être pré-renseignées.

³⁰ Faute de quoi ce dernier perd sa raison d'être et se transforme simplement en un impôt additionnel. Dans ces circonstances, il serait peu surprenant que les contribuables demeurent pour le moins réticents à souscrire volontairement à une déclaration au titre de l'IGR, remettant ainsi encore une fois en cause l'application même d'un impôt global et sa véritable équité.

l'application de retenues à la source sur une assiette plus large que l'IGR afin de fournir une incitation aux contribuables de remplir une déclaration annuelle. Cependant, une telle pratique risque d'être plutôt mal reçue par les contribuables qui pourraient la percevoir comme une tentative déguisée d'augmenter les impôts, surtout si la crédibilité du Trésor à rembourser les trop-versés n'est pas encore établie. D'autres dispositions alternatives pourraient aussi être envisagés³¹.

27. Inévitablement, le maintien d'un impôt global comporterait plusieurs risques, y compris au niveau de la gestion d'une énorme quantité de nouveaux contribuables³² et de la trésorerie de l'État³³. Il n'est pas acquis que cela constituerait une utilisation judicieuse des ressources humaines et financières de la DGI, surtout si les recettes supplémentaires afférentes sont faibles. Dans tous les cas, le maintien de l'IGR nécessiterait une révision en profondeur l'ensemble des abattements, exclusions et déductions tant au niveau de l'IGR lui-même qu'au niveau des impôts cédulaires.

28. La mission favorise plutôt l'abandon définitif de l'IGR et l'adoption formelle d'un système d'impôt cédulaire cohérent et simplifié. Cette approche semble plus adaptée au contexte économique de Côte d'Ivoire, à la capacité administrative du pays et à la culture fiscale du public en général. L'abandon définitif de l'IGR en faveur d'un régime fiscal cédulaire inspiré de l'impôt dual et établi selon les recommandations formulées dans ce rapport entraînerait une importante simplification du système fiscal; l'application étendue de retenues à la sources définitives est beaucoup plus facile à administrer qu'une obligation déclarative étendue et élimine le caractère discriminatoire d'un impôt global sur le revenu qui ne peut pas être correctement appliqué dans les faits. De plus, le régime cédulaire pourrait rehausser la neutralité (en particulier sur les décisions d'investissement via la rationalisation des taux sur revenus du capital) et l'équité (p.ex. augmenter la progressivité de l'ITS) du système fiscal.

29. La suppression de l'IGR semble d'ailleurs faire l'unanimité. Les précédentes missions d'assistance technique du FMI menées par Mansour, Brun et Waerzeggers (2012 et 2013), la récente analyse effectuée par la Banque Mondiale³⁴, ainsi que la Commission de Réforme Fiscale présidée par M. Kesse Feh Lambert ont tous recommandé l'abandon de l'IGR. De plus, questionnés

³¹ Au Canada, par exemple, les contribuables doivent absolument produire une déclaration de revenu afin d'être éligible à un remboursement de TVA (un mécanisme de subvention visant à rembourser indirectement une partie de la TVA supportée par les ménages les plus pauvres selon le revenu déclaré) et à certains autres bénéfices sociaux. Bien qu'un tel mécanisme constituerait une réforme d'envergure en Côte d'Ivoire, cette dernière pourrait néanmoins chercher à s'en inspirer pour inciter le comportement déclaratif.

³² La DGI devra pouvoir contrôler ces contribuables afin de crédibiliser l'administration de l'IGR. Il faudra aussi mettre en place un système d'avis de cotisation et d'avis de nouvelle cotisation, prévoir des procédures pour les déclarations de revenus modifiées, etc. Il se pourrait aussi que la DGI doive valider un grand nombre de demandes de remboursements.

³³ Comme pour la TVA, une partie des recettes de la fiscalité directe ne deviendrait que transitoire pour l'État.

³⁴ Banque Mondiale (2019).

par la mission à ce sujet, tous les intervenants aussi bien du secteur public (p.ex. DGI) que du secteur privé (p.ex. cabinets PwC et KPMG) se sont montrés favorables à la suppression de l'IGR et à l'application de retenues à la source libératoires.

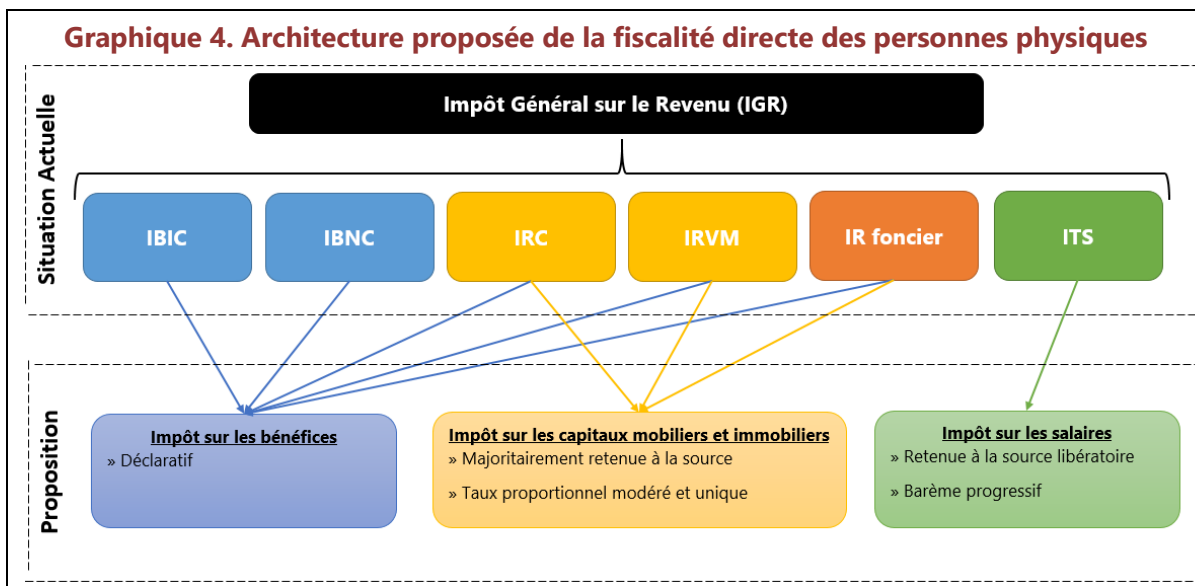
30. La Côte d'Ivoire pourrait envisager un système à trois cédules pour les revenus des personnes physiques. Une première, inspirée de l'ITS actuel, viserait l'impôt sur le revenu du travail (p.ex., traitements, salaires et pensions). L'impôt exigible serait déterminé en fonction d'un barème progressif et retenu à la source par l'employeur³⁵. Une seconde cédule serait mise en place pour le revenu du capital « passif » et viserait notamment les revenus d'intérêts, les dividendes, les plus-values et le revenu locatif. À cet égard, cette cédule se substituerait à l'IRVM, l'IRC, et l'impôt sur le revenu foncier et chercherait à appliquer un taux relativement faible et proportionnel (p.ex. entre 10%-15%) à ce type de revenu³⁶. L'impôt perçu sous cette deuxième cédule serait majoritairement retenu à la source³⁷. Finalement, la troisième cédule serait celle des revenus d'entreprise des personnes physiques (IBNC, IBIC, IBA) qui continueraient de faire l'objet d'une déclaration et du paiement d'un impôt proportionnel aux bénéficiaires³⁸. Avec ces trois cédules, il en résulterait un impôt « quasi-dual » où la taxation du revenu du capital serait différenciée selon que le revenu constitue une utilisation passive du capital (p.ex. revenus des capitaux mobiliers) ou une utilisation active (revenus d'entreprise), avec un taux d'imposition plus élevé pour cette dernière catégorie (une question abordée au chapitre 5). Une illustration de l'architecture cédulaire rénovée proposée pour les personnes physiques est présentée au graphique 4, alors qu'une illustration de l'architecture globale de la fiscalité directe (incorporant la fiscalité des personnes morales) est offerte à l'annexe 1.

³⁵ Le chapitre 4 offre une discussion plus approfondie sur la cédule ITS.

³⁶ Quoique dans certains cas la politique de taux demeure contrainte par la directive communautaire UEMOA N° 02/2010/CM/UEMOA. Cependant, au regard des dispositions retenues dans cette directive, il pourrait être désirable d'initier sa révision au niveau communautaire.

³⁷ Le revenu locatif devant en principe être assis sur une base nette (c.-à-d. en tenant compte non seulement des revenus de loyers mais aussi de charges d'exploitation), ces revenus devraient être déclaratifs. Si l'impôt sur le revenu foncier est plutôt appliqué aux recettes brutes (p.ex. valeur locative), il pourrait être justifié de prévoir soit un abattement forfaitaire du taux généralement applicable à cette cédule ou tout simplement un moindre taux d'imposition. De plus, au regard du faible taux de conformité observé en lien avec l'auto déclaration des revenus locatifs, plusieurs pays prélèvent l'impôt sur le revenu foncier au moyen de retenues à la source. Par exemple, le Sénégal demande aux entreprises locataires de pratiquer une retenue à la source équivalente à 1/12 du loyer lorsque le propriétaire locateur est une personne physique. En tout état de cause, le traitement des revenus locatif au sein de cette nouvelle architecture de la fiscalité directe mériterait davantage de discussion/réflexion avant la prise d'une décision définitive.

³⁸ Sans attribution d'une quote-part du revenu d'entreprise au facteur travail afin de maintenir la simplicité du système. Une autre option à l'utilisation d'un taux proportionnel serait le maintien d'un barème progressif similaire à celui applicable aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères. Les chapitres 5 et 6 offrent une discussion plus approfondie sur la fiscalité des entreprises.



31. Le cabinet Goodwill a mené une étude pour le compte du Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État sur l'ITS et à l'IGR. Cette étude relève de nombreuses insuffisances du système fiscal actuel, notamment la complexité du calcul de l'impôt, le caractère inadapté du système déclaratif au regard du niveau de culture et de civisme fiscal, les difficultés liées à la traçabilité de l'ensemble des revenus des personnes physiques, l'absence de contrôles formels de la déclaration de l'impôt et l'inefficacité des moyens de recouvrement. À la lecture qu'en a fait la mission³⁹, le rapport favorise le maintien d'un impôt de type global⁴⁰ (libellé « impôt unique sur le revenu des personnes physiques ») mais, reconnaissant les barrières actuelles à son administration effective, recommande plutôt la mise en place d'un système cédulaire avec comme objectif de moyen terme (horizon suggéré de cinq ans) la réunion des conditions nécessaires à un retour à l'imposition globale. Le système intérimaire proposé par Goodwill semble reposer sur l'application d'un barème progressif rénové sur les salaires (ce volet est discuté en plus grand détail au prochain chapitre) ainsi qu'un taux unique de 3% applicable aux revenus locatifs excédant 120 M FCFA, aux revenus des valeurs mobilières excédant 12 M FCFA et aux revenus des entreprises individuelles excédant 14 M FCFA⁴¹. Bien qu'il adopte la forme cédulaire privilégié par la mission, un tel système s'éloigne considérablement des meilleures pratiques internationales en matière d'impôt cédulaire. Par exemple, il force l'agrégation des

³⁹ La mission a éprouvé certaines difficultés à bien saisir l'architecture du système fiscal proposé dans le rapport du cabinet Goodwill. Il lui aurait certes été bénéfique de pouvoir échanger avec le cabinet mais cela n'a pas été possible dû à la transmission tardive de l'étude en question. De plus, la mission n'a pu obtenir accès à toutes les annexes qui accompagnent le rapport (seul l'annexe IV lui a été communiqué).

⁴⁰ Il est noté « Au regard du benchmarking effectué, il a apparait que si le système ivoirien doit évoluer vers un système d'impôt unique sur le revenu global des personnes physiques, afin de profiter des avantages exposés dans les chapitres précédents. » (p.51)

⁴¹ « Ainsi, il serait recommandé d'exonérer à hauteur d'un certain seuil les cédules et d'imposer à un taux fixe les revenus cédulaires supérieurs au seuil exonéré. » (p.67)

revenus d'une même catégorie de sorte que la simplification obtenue par l'application de retenues à la source définitives est remise en cause. Outre la présence de ces différents seuils qui soulève des inquiétudes face à la complexité administrative afférente, la mission note aussi ses réserves face au taux suggéré de 3%. Ce taux semble excessivement faible et accentue la nature moins équitable de l'impôt cédulaire. De plus, l'impact budgétaire de la structure cédulaire hors-salaire proposée par *Goodwill* n'a pu être mesurée⁴².

Recommandations

- Supprimer de façon définitive l'impôt général sur le revenu (IGR)
- Adopter une fiscalité directe à trois cédules pour les personnes physiques :
 - (1) un impôt sur les traitements et les salaires selon un barème progressif et avec une retenue à la source libératoire
 - (2) un impôt déclaratif proportionnel sur les bénéfices des personnes physiques se substituant à la fois à l'IBIC et à l'IBNC
 - (3) un impôt sur les revenus des capitaux mobiliers et immobiliers à taux proportionnel modéré avec retenue à la source libératoire pour les revenus des capitaux mobiliers

IV. FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES

Contexte

32. La législation de la fiscalité sur les revenus des personnes physiques n'a pas connu d'évolution notable depuis le rapport Mansour et al. (2012). À la suite des conclusions et orientations proposées par le rapport *Goodwill* (2018), les autorités ivoiriennes mènent une réflexion sur la réforme de la fiscalité sur les traitements et salaires. Cette réforme, dont l'objectif n'est pas d'accroître les recettes à court terme, devrait permettre de rationaliser une architecture de la fiscalité des salaires actuellement trop complexe (*cf. supra*). Afin de faciliter sa mise en œuvre, la réforme doit viser à minimiser le nombre de « perdants » et à ce que les pertes soient d'un montant raisonnablement acceptable par ces derniers.

33. La réforme doit reposer sur l'abandon définitif de l'IGR et une refonte de la fiscalité des traitements, salaires et pensions. Le nombre de déclarations à l'IGR, ainsi que les recettes tirées de ce dernier, sont anecdotiques. Ainsi, en 2015, 497 déclarations à l'IGR ont été déposées et ont engendré des recettes d'un montant de 672,2 M FCFA, soit 0,07% des recettes de fiscalité

⁴² « De ce fait, nous n'avons pas pu déterminer l'impact de l'institution de l'imposition de 3% sur les revenus cédulaires à partir de certains seuils. » (p.69)

directe. En pratique, l'IGR consiste donc essentiellement en un barème progressif appliqué aux seuls traitements et salaires⁴³. L'abandon de l'IGR entérinerait ainsi l'existence d'un impôt cédulaire sur les traitements et salaires et nécessiterait une profonde révision de la cédule ITS existante. Cette révision, jugée prioritaire par la mission du fait de l'importance budgétaire et social de cet impôt, faciliterait l'évolution de la fiscalité des revenus des personnes physiques vers un système cédulaire moderne comprenant un nombre limité de trois cédules (*cf. supra*).

Impôts sur les revenus du travail

Introduction

34. La fiscalité des salaires, comme relevé par Mansour et al. (2012), est complexe et à l'origine de fortes distorsions et iniquités. Au total, les salaires sont frappés de trois impôts (impôt proportionnel pour l'ITS et barèmes progressifs pour la CN et l'IGR) auxquels s'ajoutent divers prélèvements visant à assurer le financement des organismes de protection sociale (CNPS : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale pour les salariés du privé, CGRAE : Caisse Générale de Retraite pour les Agents de l'État)⁴⁴. Le barème de l'IGR ne figure pas dans le CGI mais est disponible sur le site Internet de la DGI. De plus, l'IGR tient compte du nombre de personnes à charge qui se traduit par un nombre de parts (célibataire, couple marié, enfants jusqu'à 6), permettant de définir le quotient familial (base imposable/parts) à partir duquel est calculé le montant d'IGR à acquitter. Par exemple, pour un contribuable dont le revenu imposable (R) divisé par le nombre de parts (N) est compris entre 1 520 000 et 2 644 000 FCFA, l'IGR est égal à $(R \times 25/125) - 135\,000 \times N$ ⁴⁵.

35. Les règles du calcul de l'assiette et les multiples exonérations contribuent également à rendre la fiscalité des salaires difficilement assimilable pour le contribuable moyen. Alors que la définition du revenu imposable est similaire pour l'impôt proportionnel ITS et la CN (revenu brut après abattement de 20%), elle diffère pour l'IGR notamment par l'applicable d'un second abattement forfaitaire (15%). À cela s'ajoutent de nombreuses exonérations, notamment : (1) la partie des pensions et rentes viagères inférieures ou égales à 300 000 FCFA par mois⁴⁶; (2) les bonifications versées aux travailleurs dans la limite de six mois de salaire (hors avantages en nature); (3) les dépenses engagées par l'employeur pour la prise en

⁴³ Les recettes de l'IGR afférentes aux traitements et salaires sont comptabilisées en tant que recettes au titre de l'ITS.

⁴⁴ Effective depuis octobre 2019, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie gère la Couverture Maladie Universelle (CMU). L'affiliation à la CMU est obligatoire pour les salariés du privé et les fonctionnaires, les cotisations sont recouvrées respectivement par la CNPS et la solde.

⁴⁵ <https://www.dgi.gouv.ci/index.php/impots-et-taxes/24-vos-besoins/92-impots-sur-les-traitements-salaires-pensions-et-rentes-viageres-its>

⁴⁶ La mission n'a pu aborder en profondeur la question de la fiscalité des pensions. Cependant, lors de ses échanges avec la CNPS, il est ressorti que la fiscalité des pensions en Côte d'Ivoire posait problème du fait que les sommes étaient doublement taxées (cotisations et prestations).

charge de certaines thérapies (VIH-SIDA, cancer, dialyses); (4) la prime de transport versée au salarié dans la limite de 25 000 FCFA par mois; (5) les frais de transport en commun dans la limite de 20 000 FCFA par mois; (6) les frais de restauration du personnel dans la limite de 30 000 FCFA par mois; (7) les cotisations versées par les employeurs à des organismes de prévoyance complémentaire⁴⁷, dans la double limite de 10% de revenu brut imposable (hors avantage en nature), et d'un montant maximum de 300 000 FCA.

36. Le tableau 3 indique, pour différents niveaux de rémunération brute (intégrant éventuellement les avantages en nature ainsi que les avantages en argent) et pour différentes parts, le montant d'impôt à acquitter. La CN et l'IGR garantissent une certaine progressivité de l'impôt. Les salaires les plus modestes⁴⁸ sont peu frappés par l'IGR avec l'accroissement du nombre de parts mais sont redevables de l'impôt proportionnel ITS et de la CN. Cela provient du fait que le seuil d'assujettissement⁴⁹ à l'impôt proportionnel ITS est de 1000 FCFA annuellement alors que le seuil d'assujettissement à la CN et à l'IGR est fixé à 300 000 FCFA annuellement. Ainsi, de nombreux travailleurs, malgré leur faible rémunération sont redevables de l'impôt proportionnel ITS, fréquemment moins de 5 000 FCFA par an. Avec l'accroissement du nombre de parts, le taux effectif d'imposition diminue de manière importante.

Tableau 3. Montant d'IGR en fonction du salaire et du nombre de parts

Salaire	Parts														
	1					3					5				
	ITS	CN	IGR	impôt	taux effectif	ITS	CN	IGR	impôt	taux effectif	ITS	CN	IGR	impôt	taux effectif
720 000	8 640	0	16 568	25 208	3,5	8 640	0	0	8 640	1,2	8 640	0	0	8 640	1,2
1 000 000	12 000	3 000	38 120	53 120	5,3	12 000	3 000	0	15 000	1,5	12 000	3 000	0	15 000	1,5
2 000 000	24 000	16 400	136 568	176 968	8,8	24 000	16 400	38 969	79 369	4,0	24 000	16 400	0	40 400	2,0
3 000 000	36 000	56 400	257 292	349 692	11,7	36 000	56 400	109 104	201 504	6,7	36 000	56 400	41 950	134 350	4,5
4 000 000	48 000	136 400	377 652	562 052	14,1	48 000	136 400	187 599	371 999	9,3	48 000	136 400	96 659	281 059	7,0
5 000 000	60 000	216 400	528 904	805 304	16,1	60 000	216 400	274 385	550 785	11,0	60 000	216 400	168 269	444 669	8,9
9 000 000	108 000	536 400	1 199 150	1 843 550	20,5	108 000	536 400	709 452	1 353 852	15,0	108 000	536 400	506 835	1 151 235	12,8
15 000 000	180 000	1 016 400	2 319 743	3 516 143	23,4	180 000	1 016 400	1 505 792	2 702 192	18,0	180 000	1 016 400	1 161 612	2 358 012	15,7
30 000 000	360 000	2 216 400	5 645 179	8 221 579	27,4	360 000	2 216 400	4 060 882	6 637 282	22,1	360 000	2 216 400	3 262 792	5 839 192	19,5

Source : calculs de la mission d'après document DGI.

Recommandations du Rapport *Goodwill*

37. Les propositions de réforme du rapport *Goodwill* s'inscrivent dans l'idée d'une modification à la marge du système actuel. En effet, le rapport propose de fusionner l'impôt

⁴⁷ Il s'agit d'un avantage en argent.

⁴⁸ Le seuil du SMIG est fixé à 60 000 FCFA par mois soit 720 000 FCFA annuels. Il existe cependant de nombreux salariés qui perçoivent des salaires dont le montant est inférieur au SMIG, par exemple en raison d'emplois à temps partiel.

⁴⁹ Les seuils d'assujettissement sont donnés pour des salaires annuels.

proportionnel ITS actuel et l'IGR en un seul impôt appelé « impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS), ce qui constituerait une avancée notable. Le rapport propose également de revoir à la baisse le nombre de tranches du barème. Toutefois, le mode de calcul de l'IUTS, bien que quelque peu simplifié par rapport à la législation actuelle (p.ex. suppression de l'abattement de 15% et barème réduit à six taux), en adopte les principales lignes, par exemple en conservant un abattement de 20% du salaire brut et en appliquant le système du quotient familial. Finalement, l'IUTS déboucherait sur une version légèrement simplifiée de l'IGR sur les salaires.

38. Le barème privilégié par Goodwill améliore la progressivité de l'impôt, mais celle-ci est encore limitée par l'utilisation du quotient familial. Le tableau 4 présente, pour différentes parts et différents niveaux de rémunération, le montant d'IUTS dû selon le barème de *Goodwill*. Ainsi, l'augmentation du nombre de parts se traduit par un gain absolu d'autant plus grand que le revenu est élevé, même si cet effet est réduit par rapport au système actuel. Par exemple, pour un contribuable gagnant 4 M FCFA, le montant de revenu exonéré pour prise en compte des charges familiales augmente de 160 000 FCFA lors du passage d'une à trois parts. Pour un contribuable gagnant 15 M FCFA, le montant exonéré passe à 1 020 000. Ainsi, l'État continuerait à subventionner davantage les familles les plus aisées.

Tableau 4. Montant d'IUTS dû et taux effectif d'imposition en fonction du salaire et du nombre de parts

Salaire	Parts					
	1	Taux effectif	3	Taux effectif	5	Taux effectif
720 000	66 240	9,2	8 640	1,2	8 640	1,2
1 000 000	92 000	9,2	12 000	1,2	12 000	1,2
2 000 000	184 000	9,2	184 000	9,2	24 000	1,2
3 000 000	452 400	15,1	332 400	11,1	92 400	3,1
4 000 000	664 400	16,6	504 400	12,6	504 400	12,6
5 000 000	876 400	17,5	676 400	13,5	676 400	13,5
9 000 000	2 048 400	22,8	1 724 400	19,2	1 364 400	15,2
15 000 000	4 016 400	26,8	2 996 400	20,0	2 996 400	20,0
30 000 000	9 416 400	31,4	8 216 400	27,4	7 256 400	24,2

Source : calculs de la mission d'après le rapport Goodwill

39. Sur la base d'un échantillon de 430 841 salariés (dont 205 600 fonctionnaires), la réforme proposée par Goodwill entraînerait une perte de recettes pour l'État d'environ 512 M FCFA. Cette perte équivaut approximativement aux recettes d'IGR présentement collectées. Le pourcentage de perdants s'élevant à 31,3%. En outre, le nombre de perdants apparaît relativement élevé alors que le barème envisagé ne fait qu'aménager le système actuel.

Réforme privilégiée par la mission : une fiscalité moderne, simplifiée et équitable

40. La réforme de la fiscalité des revenus des personnes physiques devrait être porteuse de simplicité et d'équité. Une législation plus lisible facilite à la fois son application et

sa compréhension. Moins complexe, et garante d'une charge fiscale allégée pour les bas salariés, cette réforme de la fiscalité des salaires peut encourager le civisme fiscal et accroître la formalisation de l'économie ivoirienne.

41. La mission propose de fusionner en un seul impôt, les trois impôts actuellement assis sur les traitements et les salaires. Ainsi, « l'ITS révisé » remplacerait l'impôt proportionnel ITS, la CN et l'IGR, ce qui permettrait l'utilisation d'un mode de calcul unique et largement simplifié et participerait à une meilleure lisibilité du système.

42. Quelle que soit la réforme envisagée, celle-ci entraînera nécessairement une nouvelle répartition de la charge fiscale; elle fera à la fois des gagnants et des perdants. La nouvelle répartition peut constituer un facteur de blocage, surtout si l'on note un nombre élevé de perdants et si le montant des pertes de ces derniers est significatif au regard de leur revenu brut. Il est ainsi bien important de mener des simulations afin de bien comprendre quels contribuables pourraient s'opposer au projet de réforme.

43. Une réforme qui impacterait négativement les recettes fiscales n'est pas souhaitable. Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme, il pourrait être tentant de limiter le nombre de perdants à travers un ensemble de mesures favorables sur lesquelles il sera difficile de revenir par la suite. Faute d'un accroissement significatif de l'emploi, notamment dans le secteur privé formel, les conséquences d'une telle approche risqueraient d'être durables sur les recettes fiscales. Ainsi, il est recommandé de privilégier une réforme à recettes constantes (même niveau de recettes avant et après la réforme).

44. Un principe de la réforme proposée est de consacrer le caractère individuel de l'impôt. La notion de foyer fiscal, de plus en plus difficile à appréhender par les administrations fiscales, serait abandonnée. Il est souvent avancé que l'individualisation de l'impôt est un facteur favorable au travail des femmes et à leur autonomie financière. Pour accompagner cet aspect positif de la réforme, il serait pertinent de s'assurer que la réforme ne pénalise pas plus les femmes que les hommes.

Quotient familial et abattements forfaitaires

45. Dans leurs présentes formes, le quotient familial et les abattements de 20% et 15% bénéficient davantage aux salariés les plus aisés. Le tableau 5 indique, pour différents niveaux de rémunération brute (intégrant éventuellement les avantages en nature et en argent), le montant de revenu exonéré grâce au quotient familial et aux abattements forfaitaires de 20% et 15%. Cette exonération croît considérablement avec le salaire du contribuable; par exemple, l'abattement forfaitaire de 20% offre un montant de revenu exonéré de 3M FCFA au salarié gagnant 15 M FCFA, alors qu'un salarié gagnant 3 M FCFA obtient un montant exonéré de seulement 600 000 FCFA. Il convient d'ailleurs de noter que bien que l'abattement soit proportionnel au revenu, il en constitue néanmoins un élément régressif; l'économie d'impôt

déoulant de cet abattement est plus importante pour les contribuables à hauts revenus du fait qu'ils ont un taux marginal plus élevé.

Tableau 5. Effet de l'abattement et du quotient familial en fonction du salaire et du nombre de parts

Salaire	nombre de parts (FCFA)			abattement (FCFA)	
	2 à 3	3 à 4	4 à 5	20%*	15%**
720 000	0	0	0	144 000	76 644
1 000 000	1 987	0	0	200 000	109 740
2 000 000	35 046	27 273	8 332	400 000	227 940
3 000 000	49 056	39 881	27 273	600 000	346 140
4 000 000	73 324	48 913	44 716	800 000	464 340
5 000 000	93 160	62 131	48 913	1 000 000	582 540
9 000 000	176 052	131 842	84 375	1 800 000	1 055 340
15 000 000	325 465	257 536	135 000	3 000 000	1 764 340
30 000 000	530 168	530 176	361 711	6 000 000	3 537 540

Source : calculs de la mission d'après document DGI.

46. Le quotient familial permet d'accorder un avantage fiscal aux ménages ayant des enfants. Cette politique favorable aux familles, que l'on retrouve dans de nombreux pays, peut être maintenue dans la réforme. Cependant, la forme de cette subvention fiscale devra être modernisée pour rendre la fiscalité des salaires plus équitable. Deux options principales peuvent être envisagées pour le remplacer : (1) fournir, au-delà de la tranche à taux nul, une déduction supplémentaire, d'un montant fixe, applicable au revenu imposable (par exemple 100 000 FCFA par enfant à charge dans la limite de six); (2) mettre en place un crédit d'impôt s'imputant directement sur le montant de l'impôt dû (par exemple, pour chaque enfant, dans la limite de six, 50 000 FCFA sont déduits de l'ITS dû). La mission privilégie la seconde option (celle du crédit d'impôt) car elle seule assure que l'État ne subventionne pas davantage les charges de familles des ivoiriens bénéficiant de revenus élevés. En effet, l'économie d'impôt découlant d'une déduction (option 1) équivaut au montant de cette déduction multipliée par le taux marginal du contribuable. Puisque ce taux croît avec le revenu, la subvention elle aussi croît. Ainsi, pour le travail de micro-simulation, la mission a retenu un crédit d'impôt (non remboursable) fixé à 50 000 FCFA par enfant à charge dans la limite de six.

47. Les abattements de 20% et de 15% devraient être supprimés et remplacés par une tranche à taux nul. Les abattements ont pour objectif de garantir qu'un revenu de base, nécessaire à la subsistance, ne soit pas taxé. Or, ce revenu de base ne devrait pas être fonction du salaire ; il devrait plutôt être fixe et déterminé en fonction du coût de la vie. La mission propose ainsi de remplacer les abattements de 20% et de 15% par une première tranche de revenus taxée à taux nul. Le seuil haut de cette tranche pourrait être fixée au niveau du salaire minimum, ou légèrement au-delà afin de garantir que les petits salaires seront gagnants à la réforme (cf. sous-section « barème révisé »).

Barème révisé

48. La structure des taux de taxation exerce un effet à la fois sur le montant des recettes collectées et sur la répartition de la charge fiscale. L'objectif de simplification conduit souvent à privilégier des barèmes avec un nombre minimal de taux positifs⁵⁰. Ce choix peut aller à l'encontre de la répartition équitable de la charge fiscale sur l'ensemble des contribuables. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la Côte d'Ivoire où, compte tenu de sa structure économique, l'étalement des salaires est important⁵¹. De ce fait, la mission privilégie une certaine flexibilité en retenant un barème avec cinq taux positifs (10%, 15%, 20%, 25% et 30%) qui s'ajouteront au taux nul de la première tranche.

49. Le choix des seuils exerce également un effet conséquent sur la répartition de la charge fiscale et sur le montant des recettes. Avec cinq taux positifs, il est possible de retenir des segments plus courts entre deux seuils, ce qui est favorable à une meilleure répartition de la charge fiscale. Comme l'objectif est d'avoir une recette constante, la mission a privilégié un seuil pour la tranche de revenu taxée au taux zéro légèrement supérieur au salaire minimum afin que les petits salaires soient impactés positivement par la réforme. Elle a ensuite adapté les seuils pour que le nouveau barème n'entraîne pas de pertes importantes de revenu disponible après impôt pour certaines catégories de contribuables. Les seuils proposés par la mission sont : 900 000 FCFA ; 2 M FCFA ; 3,2 M FCFA ; 4,5 M FCFA et 6 M FCFA⁵².

50. Le tableau 6 synthétise les principaux éléments du barème proposé. L'abandon des abattements de 20% et 15% revient à appliquer ce barème sur le revenu brut imposable. Cela offre l'opportunité d'abaisser le taux marginal maximal par rapport au barème actuel pour atteindre le même niveau de recettes.

Tranches (FCFA)	Taux (%)
0 - 900 000	0
900 001 - 2M	10
2M - 3,2M	15
3,2M - 4,5M	20
4,5M - 6M	25
+ 6M	30

⁵⁰ Très souvent, le barème est limité à 3 ou 4 taux positifs en plus du taux nul. Ainsi, le Cameroun utilise un barème à 4 taux positif en plus du taux nul.

⁵¹ Dans le secteur public, le traitement moyen est de 3,6 M FCFA et le traitement médian de 3,2 M FCFA. Dans le privé (données DGE), le salaire moyen est de 5,1 M FCFA et le salaire médian de 2,1 M FCFA. L'indice de Palma est égal à 5,7 avant réforme (5,3 avec le nouveau barème). L'indice de Palma rapporte le revenu cumulé des 10% les plus aisés aux 40% les plus pauvres. Plus l'indice est élevé, plus les inégalités sont fortes. A l'inverse du coefficient de Gini, l'indice de Palma est peu sensible aux évolutions à l'intérieur de la classe moyenne (du 4^{ème} au 9^{ème} décile).

⁵² La mission a pu simuler d'autres combinaisons de taux et de seuils mais celle présentée fournit les meilleurs résultats non seulement pour l'État mais aussi pour les salariés.

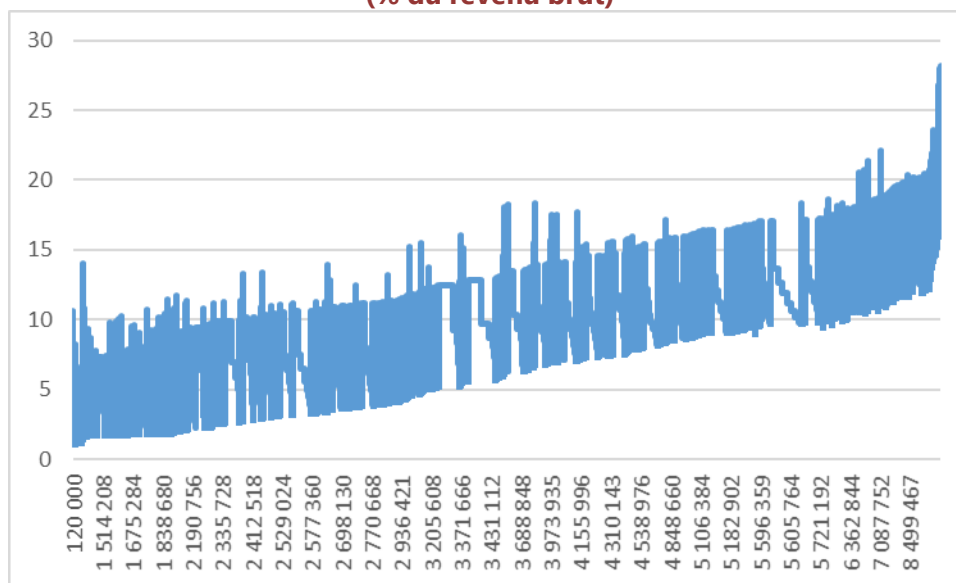
Résultats des simulations

51. La mission a pu réaliser des micro-simulations du barème à partir de données fournies par la Direction des Grandes Entreprises (167 876 salariés) et par la Direction de la Solde (213 570 fonctionnaires). L'échantillon permet une bonne couverture des salariés dans la mesure où il compte pour la moitié des recettes de la fiscalité sur les salaires, soit 240,1 Mds FCFA sur un total de 475,7 Mds pour 2018. De plus, l'échantillon contient les informations nécessaires à la prise en compte de la situation matrimoniale et familiale des contribuables (nombre d'enfants dépendants).

52. Dans son ensemble, la réforme retenue par la mission conduirait à un solde positif de recettes pour l'Etat de 942,8 M FCFA, permettant de couvrir le manque à gagner induit par une suppression de l'IGR non-salarial. La réforme serait favorable au secteur public, où les salaires sont généralement moins élevés que dans le secteur privé. Le manque à gagner du côté de la fonction publique est estimé à 8 Mds FCFA, une perte plus que compensée par un gain de 8,5 Mds FCFA du côté du secteur privé. Les pertes mensuelles maximales sont limitées à 200 000 FCFA pour les salaires parmi les plus élevés, soit environ seulement 1% du salaire.

53. Le barème proposé intégrant le crédit d'impôt engendre plus de 77,3% de gagnants. Ce barème tend à réduire les fortes inégalités observées dans le secteur privé, même si celles-ci demeurent relativement fortes (cf. note 51 supra).

Graphique 5. Taux moyen de taxation dans la fonction publique avec le barème actuel (% du revenu brut)

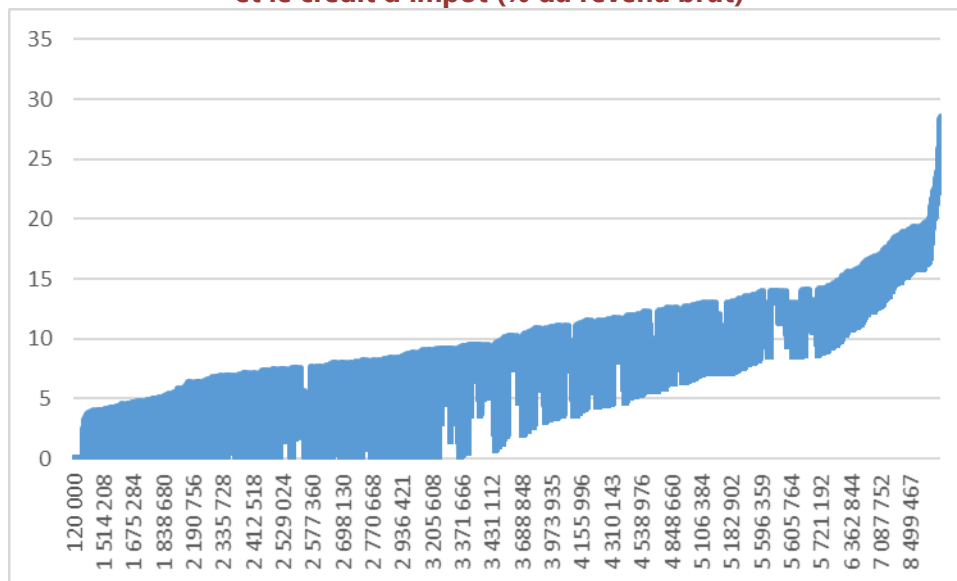


Source : calculs de la mission à partir des données de la DGI (DGE) et de la Direction de la Solde.

54. Le graphique 5 retrace le taux moyen de taxation pour les données de la fonction publique avec le système actuel (impôt proportionnel ITS, CN et IGR). Dans ce graphique, le taux moyen pour un salaire donné oscille dans une bande qui reflète l'effet du quotient familial. Deux personnes avec des salaires identiques vont avoir des taux moyens d'imposition différents car ils n'ont pas le même quotient familial. Ou encore, certaines personnes (avec enfants) ayant un revenu autour de 5 M FCFA pourront avoir un taux moyen d'imposition similaire à une personne (sans enfant) gagnant 2 M FCFA. On remarque que l'amplitude de la bande est relativement constante quel que soit le niveau de rémunération.

55. Le graphique 6 présente le taux moyen de taxation dans la fonction publique avec le nouveau barème intégrant le crédit d'impôt. Dans le graphique 6, le taux moyen oscille toujours dans une bande qui reflète l'effet du crédit d'impôt. Cependant l'amplitude de la bande se rétrécit avec l'accroissement du niveau de rémunération. Deux personnes avec des salaires identiques vont toujours avoir des taux moyens d'imposition différents car ils ne bénéficieraient pas du même montant de crédit d'impôt. Mais une personne gagnant environ 5 M FCFA aura, quel que soit son nombre d'enfants, un taux moyen d'imposition supérieur à celui d'une personne percevant 2 M FCFA, même sans enfant.

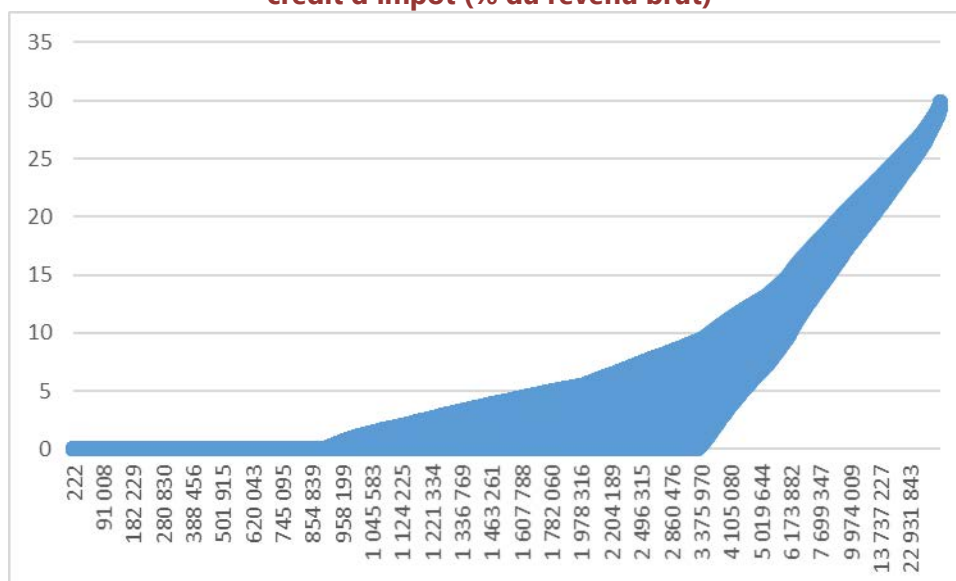
Graphique 6. Taux moyen de taxation dans la fonction publique avec le nouveau barème et le crédit d'impôt (% du revenu brut)



Source : calculs de la mission à partir des données de la DGI (DGE) et de la Direction de la Solde.

56. Les taux moyen maximum de taxation sont identiques dans les graphiques 5 et 6, ils tendent vers 30%. La tranche à taux nul et le crédit d'impôt compensent la disparition du quotient familial. Jusqu'à des revenus de 6 M FCFA, le crédit d'impôt apparaît plus favorable que le quotient familial. Le graphique 7 présente le taux moyen de taxation pour le secteur privé avec le nouveau barème en tenant compte du crédit d'impôt ; là encore, jusqu'à 6 M FCFA, le crédit d'impôt est plus favorable que le quotient familial.

Graphique 7. Taux moyen de taxation dans le secteur privé avec le nouveau barème et le crédit d'impôt (% du revenu brut)



Source : calculs de la mission à partir des données de la DGI (DGE) et de la Direction de la Solde.

Les avantages en nature

57. La prise en compte des avantages en nature est fixée par un arrêté ministériel du 7 novembre 1996. Les avantages en nature comprennent le logement, le mobilier, l'eau et l'électricité. Ils sont évalués selon un barème dont le montant est fonction du nombre de pièces principales du logement. Ces avantages varient de 90 000 FCFA pour une pièce à 1,08 M FCFA pour sept pièces ou plus⁵³. Ils intègrent des majorations pour des éléments de confort : climatisation (20 000 FCFA), piscine (30 000 FCFA) et personnels de maison (50 000 à 90 000 FCFA selon l'emploi occupé).

58. Les avantages en nature sont intégrés dans le revenu brut du contribuable mais leur mode de calcul devrait être revu⁵⁴. Les avantages en nature mériteraient de faire l'objet d'une meilleure évaluation qu'à travers des montants forfaitaires fixés par un barème qui n'a pas été revu depuis 1996. Cela est particulièrement vrai pour le logement qui constitue l'un des avantages en nature les plus fréquemment fournis par les employeurs. Les conclusions de la mission sur ce point rejoignent celles du rapport *Goodwill* et proposent une évaluation reposant sur la valeur réelle. Une évaluation trop éloignée de celle-ci revient à faire financer les avantages en nature par les autres contribuables ou par l'État.

⁵³ En tenant compte des quatre composantes citées.

⁵⁴ Dans les simulations, la mission a repris le mode calcul actuel des avantages en nature.

Fiscalité des revenus du capital⁵⁵

59. La taxation des revenus du capital n'a pas non plus connu d'évolution notable. Les revenus du capital, autres que les bénéfices, sont taxés selon leur nature et le prélèvement se fait principalement à la source : impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), impôt sur le revenu des créances (IRC) et impôt des revenus fonciers⁵⁶ (IRF). Il n'existe pas, pour les particuliers, une taxation des plus-values autres que celles liées à l'immobilier (art. 762)⁵⁷.

60. La fiscalité des revenus du capital physique est également très complexe, à la fois par la multiplicité des taux (cf. tableau 7) frappant les diverses formes de revenus du capital et par de nombreuses règles d'exonérations rendant le système peu lisible quant au rendement relatif des différents types de placements. L'ajustement de certains taux⁵⁸ n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du système.

Tableau 7. Taux applicables aux revenus de capital

	Taux	Exonération partielle
Revenus des valeurs mobilières		
Dividendes payés par sociétés cotées en	10%	
Lots d'obligations	15%	
Produits, lots et primes de remboursement payés aux porteurs d'obligations émises en Côte d'Ivoire et remboursables en 5 ans au moins	2%	
Distribution de bénéfices exonérés de l'impôt sur les BIC ou n'ayant pas supporté cet impôt	15%	
Revenus des créances		
Intérêts, arrérages et tous autres produits de créances	18%	
sauf :		
Compte de dépôts	Taux dégressif allant de 13,5% à 1% selon la durée pour les particuliers,	Réduction de moitié pour : les intérêts des prêts d'une durée d'au moins 3 ans consentis par les établissements financiers installés à l'étranger et destinés au financement de biens d'équipement;
	Taux dégressif allant de 16,5% à 1% selon la durée pour les entreprises	Les intérêts des emprunts contractés par les sociétés holdings
Compte courant	13,5% pour les particuliers 16,5% pour les entreprises	
Revenus fonciers		
	3% sur la valeur locative pour les particuliers	
	4% sur la valeur locative pour les entreprises (individuelles ou personnes morales)	

Source : Tableau élaboré par la mission à partir du CGI.

⁵⁵ Par souci de clarté, l'impôt sur les bénéfices des personnes physiques est traité dans la partie consacrée à l'impôt des entreprises.

⁵⁶ Sont concernés les propriétés bâties, les propriétés non bâties hors usage agricole, et les bateaux en point fixe et aménagés.

⁵⁷ Cet article prévoit l'application d'un taux de 15% au montant de la plus-value qui est forfaitairement fixée à 20% du prix de cession.

⁵⁸ Réduction du taux de l'IRC en 2013 sur les revenus de créances tirés des bons et obligations, suivi en 2019 de l'exonération d'IRC pour ces mêmes revenus.

61. La fiscalité sur les revenus du capital induit des différences de rendement qui tendent à orienter les décisions en matière de placement ou d'investissement, comme déjà souligné par Mansour et al. (2012). Notons, par exemple, que le traitement de faveur accordé aux produits des titres de l'État ne se justifie pas au niveau de l'efficacité économique. À court terme, ce traitement de faveur peut créer un effet d'éviction défavorisant le secteur privé alors qu'à moyen terme il peut augmenter le coût d'accès au capital pour les entreprises puisque le rendement exigé par les investisseurs devrait s'ajuster afin d'égaliser le rendement après impôt pour l'ensemble des titres sur le marché. Cela suggère donc que cette politique se ferait au détriment du secteur privé pour qui le coût du capital se verrait augmenté et l'accès au crédit limité. Une logique similaire s'applique au traitement de faveur accordé aux sociétés qui introduisent leurs titres à la BRVM; cette préférence ne peut s'opérer qu'au détriment des autres entreprises qui elles aussi ont besoin de capitaux pour croître et investir. Bref, l'application d'une politique fiscale non-neutre entrainera nécessairement des distorsions économiques néfastes à la croissance.

62. Afin de limiter les distorsions engendrées par la fiscalité, les autorités devraient s'orienter vers une fiscalité plus simple et plus neutre des revenus du capital. La mission n'a pas connaissance d'un projet visant à rationaliser la fiscalité des revenus du capital; un tel projet aurait cependant le mérite d'achever du point de vue des personnes physiques la transition vers un impôt de type dual. La réforme pourrait faire converger la multiplicité des taux actuels vers idéalement un ou deux taux proportionnels et modérés, en tenant compte des Directives UEMOA. Une telle réforme contribuerait également à renforcer l'attractivité de la Côte d'Ivoire auprès d'investisseurs potentiels. Elle contribuerait aussi à conforter la place d'Abidjan comme hub financier local. Néanmoins, la priorité à court terme demeure la réforme de la fiscalité des salaires.

Recommandations

- Fusionner l'impôt proportionnel ITS, la Contribution Nationale et l'IGR dans un impôt unique prélevé à la source
- Remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt de l'ordre de 50 000 FCFA par enfant à charge, jusqu'à un maximum de six
- Prévoir au nouveau barème une première tranche à taux nul en substitution des abattements de 20% et de 15%
- Pour la tranche à taux nul, retenir un seuil garantissant que les petits salaires bénéficieront de la réforme
- Conserver un barème progressif (5 tranches à taux positif en plus de la tranche à taux nul) avec un taux marginal supérieur à 30%
- Rationaliser la fiscalité des revenus du capital à travers une taxation à taux proportionnel et modéré (idéalement un taux, au plus deux taux)

V. FISCALITÉ DES ENTREPRISES : IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES OU IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS?

63. Une seconde question qui émerge de l'analyse de l'architecture de la fiscalité directe ivoirienne concerne la possibilité d'introduire une fiscalité distincte pour l'ensemble des revenus des personnes morales, c'est-à-dire un véritable impôt sur les sociétés. L'approche actuelle en Côte d'Ivoire consiste en une superposition d'une imposition cédulaire (p.ex. au titre de l'IRVM, IRC, et impôt sur le revenu foncier) et d'une imposition sur les bénéfices. Les revenus de capitaux mobiliers et immobiliers sont ainsi d'abord imposés de façon cédulaire et puis leurs montants nets sont ensuite intégrés dans le calcul du bénéfice imposable au titre de l'IBIC (art. 14). Cette double imposition se veut partielle pour les revenus de capitaux mobiliers qui bénéficient d'un abattement de 50%, 90%, 95%, ou 100% selon la nature de ces revenus (art. 21), mais complète dans les cas des revenus fonciers.

64. La Côte d'Ivoire se retrouve maintenant parmi les rares pays qui n'ont toujours pas introduit un impôt sur les sociétés. Plusieurs pays africains ont maintenant modernisé et simplifié le dispositif fiscal applicable aux personnes morales et mis en place un impôt sur les sociétés, comme le font d'ailleurs la vaste majorité des pays développés y compris ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (cf. tableau 8).

Tableau 8. Étendue de l'impôt sur les sociétés en Afrique

Impôt sur les sociétés		Impôt sur les bénéfices
Afrique du Sud	Mali	Côte d'Ivoire
Algérie	Maroc	Djibouti
Bénin	Mauritanie (début 2020)	Madagascar
Burkina Faso	Centrafrique	Niger
Burundi	Rwanda	Rép. Dém. Congo
Cameroun	Sénégal	
Congo, Rép.	Tchad	
Gabon	Togo	
Guinée	Tunisie	
Guinée Équatoriale		

Note : liste illustrative et non-exhaustive des pratiques observées en Afrique.

65. L'impôt sur les sociétés assujettit les revenus de toute nature des sociétés et autres personnes morales au même taux d'imposition. L'impôt sur les sociétés s'appuie le plus souvent sur une assiette large destinée à embrasser tous types de revenus perçus par la société, y compris les revenus de capitaux mobiliers, immobiliers et de créance, et à taxer ces revenus au

même taux d'imposition⁵⁹. Ce faisant, l'impôt sur les sociétés est non seulement plus simple, mais également plus neutre sur l'activité économique que la superposition actuelle d'impôt cédulaires et d'un impôt sur les bénéfices, avec pour conséquence de nombreux différents taux d'imposition selon la nature du revenu (p.ex., revenus d'affaire, revenu d'intérêts, ou revenu foncier). À titre illustratif, le tableau 9 montre que le revenu foncier gagné par une société subit un taux effectif d'imposition de 28%, alors que ce taux est de 26,9% pour les intérêts de comptes courants et de 16,1% pour les dividendes reçus dans le cadre du régime fiscal des sociétés mères. Sous un impôt sur les sociétés, les décisions d'investissements des sociétés sont plus naturellement guidées vers les projets plus productifs pour l'économie (c.-à-d. ceux ayant un retour sur investissement avant impôt plus élevé) car tout revenu est taxé au même taux. L'impôt sur les sociétés est également plus neutre car il offre généralement une déductibilité pour les dividendes perçus afin d'éviter la multiple taxation des mêmes profits. Cette déductibilité pourrait être conditionnelle à l'atteinte d'un seuil de participation minimal de 10%; en dessous de ce seuil, la participation est réputée de portefeuille et assujettie au plein taux de l'impôt sur les sociétés.

Tableau 9. Taux effectifs d'imposition sur différents revenus des sociétés

	Revenu d'entreprise	Intérêts (compte courant)	Revenu foncier	Dividendes
Montant du revenu	100	100	100	100
Taux cédulaire	n/a	16.5%	4%	15%
Impôt cédulaire	n/a	16.5	4	15
Revenu net	100	83.5	96	85
Abattement BIC	0%	50%	0%	95%
Revenu imposable BIC	100	41.75	96	4.25
Taux BIC	25%	25%	25%	25%
Impôt BIC	25	10.44	24	1.06
Impôt total	25	26.94	28	16.06
Taux effectif	25.0%	26.9%	28.0%	16.1%

66. L'adoption d'un impôt sur les sociétés distinct de l'IB des personnes physiques peut aussi servir à encourager—ou du moins ne pas dissuader—la formalisation des activités

⁵⁹ Les dividendes reçus d'une autre société ne sont cependant pas imposables afin d'éviter la taxation multiple des mêmes profits; à noter cette exonération est généralement subordonnée à l'atteinte d'un seuil de détention minima du capital de la société distributrice. À noter que l'adoption d'un impôt sur les sociétés impliquerait de ne plus appliquer de retenues à la source à titre d'impôt sur les valeurs mobilières ou immobilières aux sociétés ou, si ces retenues sont maintenues pour motifs de contrôle, de fournir un crédit d'impôt contre la charge de l'impôt sur les sociétés. Si cette dernière est inférieure aux retenues à la source, un remboursement devrait être émis.

économiques. La formation en société participe directement au développement économique du pays, à sa formalisation, à l'amélioration du climat des affaires et à un meilleur contrôle de l'assiette fiscale. Les personnes physiques sont communément plus difficiles à taxer que les personnes morales qui sont généralement plus visibles pour l'administration fiscale. Il existe par exemple un formalisme lié à la constitution et la dissolution de la personne morale, ce qui donne un meilleur support juridique pour la poursuite du recouvrement des impôts⁶⁰. L'expérience internationale semble confirmer la présence de comportements de fraude fiscale potentiellement plus répandus pour les personnes physiques que des personnes morales⁶¹. À titre illustratif, une analyse de la distribution des chiffres d'affaire déclarés dans un autre pays africain à revenu en intermédiaire bas⁶² révèle un important effet d'amalgame à la limite inférieure du régime du BIC pour les personnes physiques, alors même qu'il n'apparaît pas de discontinuité significative dans la fréquence des chiffres d'affaires rapportés par les personnes morales⁶³ (cf. encadré 3). Les intervenants rencontrés par la mission—notamment la DGI, les cabinets d'experts comptables et les centres de gestion agréée—étaient tous d'avis que cette situation prévalait aussi en Côte d'Ivoire où les entreprises incorporées font généralement preuve d'un meilleur civisme fiscal que les entreprises non-incorporées.

67. Il convient cependant de reconnaître que l'application du même taux d'IB de 25% aux sociétés et aux personnes physiques décourage la formation en société. En effet, alors que la personne physique dispose d'une pleine jouissance des bénéfices après impôt de la conduite d'une entreprise individuelle, l'actionnaire d'une société doit en sus de l'IB procéder au versement d'un dividende qui est imposé à l'IRCM. Le taux effectif d'imposition sur les bénéfices des sociétés est ainsi plus important que celui supporté par les personnes physiques sur les mêmes bénéfices. Concrètement, si le taux d'IB est de 25%⁶⁴ et le taux d'IRCM sur les dividendes de 15%⁶⁵, alors le taux effectif supporté par l'actionnaire d'une société est de 36,25%⁶⁶ comparativement à 25% pour l'IB des personnes physiques. Cette situation porte atteinte à la neutralité et à l'équité de la politique fiscale et nuit à la formalisation de l'activité économique, tant importante pour la croissance et le développement.

⁶⁰ Ainsi, les sociétés sont moins susceptibles de disparaître puis réapparaître à l'insu des autorités.

⁶¹ Il convient ici de bien cerner la nuance entre fraude fiscale (i.e., évasion volontaire qui enfreint à la fois la lettre et l'esprit de la loi) et évitement fiscal (qui enfreint l'esprit mais non la lettre de la loi). Les sociétés, en particulier les entreprises multinationales, se livrent plus souvent à des pratiques d'évitement fiscal (p.ex. manipulation des prix de transfert) que de fraude fiscale.

⁶² L'identité de ce pays est volontairement maintenue anonyme car l'analyse provient d'une assistance technique du Département des finances publiques du FMI qui n'a pas publié.

⁶³ Ainsi, si l'effet d'amalgame traduit effectivement un comportement d'évasion fiscale (sous déclaration des revenus ou fragmentation artificielle des activités), alors celui-ci incombe essentiellement aux personnes physiques.

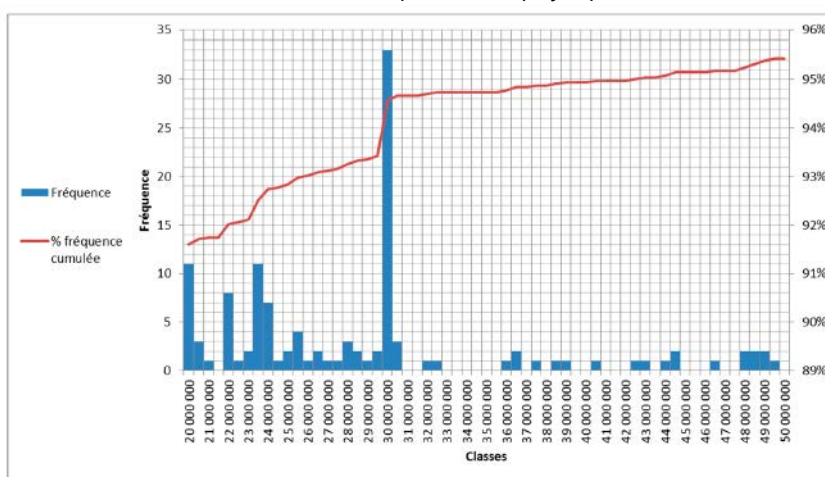
⁶⁴ Articles 51 et 64.

⁶⁵ Article 182 du CGI.

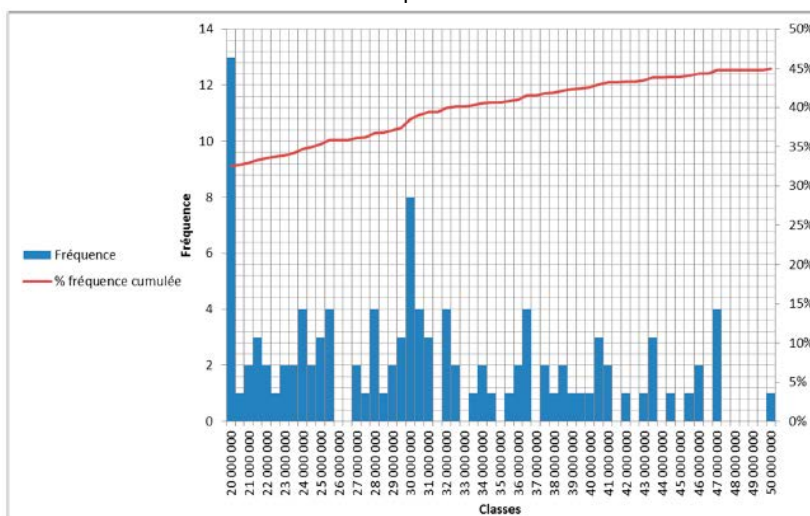
⁶⁶ Soit $0.25 + (1-0.25) \times 0.15$

Encadré 3. Effet d'amalgame des personnes physiques

Distribution des personnes physiques



Distribution des personnes morales



Source : FMI

68. Face à cette situation, il semblerait justifiable—voire désirable—de prévoir un taux d'imposition sur les bénéfices plus élevé pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Cette distinction serait conforme au principe général voulant que les bénéfices devraient être soumis à imposition identique peu importe que la personne physique mène une entreprise directement ou par l'entremise d'une société⁶⁷. Certains pays, comme le

⁶⁷ Il existe en principe deux options pour taxer les revenus d'entreprise des personnes physiques. La première, largement basée sur les principes d'équité qui motivent l'application d'un impôt global, veut que les revenus d'entreprises soient imposés au même barème progressif que les salaires. Cela sous-entend que la poursuite

Canada et l'Australie, ont d'ailleurs mis en place un système d'intégration qui vise à fournir aux actionnaires un crédit d'impôt pour l'impôt sur les sociétés (réputé) payé afin de s'assurer que les bénéficiaires soient toujours taxés au même taux (en l'occurrence le taux marginal d'imposition de la personne physique actionnaire) peu importe que ces bénéfices soient gagnés directement ou indirectement par l'entremise d'une société⁶⁸. Pour la Côte d'Ivoire un taux d'IB calibré à environ 35% serait plus cohérent avec le désir de neutralité à la fois avec l'impôt sur les sociétés et l'ITS/IGR. Bien que le rehaussement du taux d'IB des personnes physiques ne semble pas une option viable dans le contexte socio-politique actuel, il convient de noter qu'au dire du Centre de Promotion des Investissements de Côte d'Ivoire (CEPICI), il en coûterait aujourd'hui seulement environ 15 000 FCFA pour constituer une S.A.R.L. en Côte d'Ivoire. Ainsi, ces entrepreneurs individuels auraient toujours l'option de formaliser leur commerce en s'incorporant.

69. Au-delà du taux d'imposition, d'autres dispositions introduisant une certaine discrimination positive en faveur des personnes morales pourraient être envisagées. Bien que les règles relatives au calcul du revenu imposable demeurent très similaires pour l'IS et l'IB des personnes physiques, certaines dispositions relatives au calcul du bénéfice imposable (p.ex. charges déductibles) pourraient être plus avantageuses pour les sociétés. A titre d'exemple, l'on pourrait envisager que seules les personnes morales ont droit à l'amortissement dégressif/accéléralé ou accès à certaines autres incitations fiscales. De plus, les sociétés pourraient profiter d'une période allongée pour les reports déficitaires.

70. L'interaction de l'impôt minimum forfaitaire (IMF)⁶⁹ et de l'impôt synthétique avec l'impôt sur les sociétés et l'IB des personnes physiques mérite également réflexion dans l'architecture de la fiscalité directe. Cela vise à assurer une cohérence d'ensemble qui n'incite pas la sous-déclaration du chiffre d'affaire (p.ex., impôt progressif) et qui est favorable (ou du moins non dissuasive) à l'incorporation et la formalisation des entreprises. Les quelques paragraphes suivants initient une discussion sur cette question pertinente à l'architecture de la fiscalité directe, mais laisse au chapitre suivant le soin d'approfondir l'analyse s'y rattachant (y compris au niveau du calibrage des taux et des seuils).

71. L'IMF et l'impôt synthétique visent des objectifs bien différents. L'IMF cherche à protéger l'assiette fiscale contre des pratiques potentiellement abusives de manipulation du

d'une activité d'entreprise par un individu se veut un substitut à la poursuite d'un travail rémunéré, de sorte que la charge fiscale devrait s'équivaloir. L'alternative, plus naturellement poursuivie sous l'approche d'un système cédulaire, est celle de vouloir établir la fiscalité des bénéficiaires des personnes physiques en fonction de celle applicable aux entreprises avec un impôt proportionnel.

⁶⁸ Face à la complexité d'un tel système, plusieurs pays préfèrent néanmoins l'adoption d'un système dit classique où les revenus après impôt des sociétés sont taxés à nouveau lors du versement de dividende à l'actionnaire personne physique. Néanmoins, le principe de neutralité ici évoqué demeure largement accepté.

⁶⁹ Dont la LF2020 prévoit la suspension temporaire jusqu'au 31 décembre 2020.

résultat fiscal⁷⁰ et à assurer un minimum de perception pour l'État. Quant à lui, le régime synthétique vise d'une part à encourager la conformité des petits contribuables en simplifiant les règles de calcul de l'impôt et, d'autre part, à faciliter l'administration de l'impôt. Son rôle n'est pas d'alléger la charge fiscale des petits contribuables, faute de quoi le système fiscal deviendrait progressif et les entreprises auraient tout avantage à sous-déclarer ou à fragmenter artificiellement leurs activités afin de minimiser l'impôt.

72. L'IMF doit s'appliquer tant aux sociétés qu'aux personnes physiques. Il est vrai que cet impôt puisse être pénalisant pour les entreprises en réelle situation déficitaire; c'est pourquoi il doit absolument être appliqué à un taux faible et ce sans minimum ni maximum de perception. Poursuivant à la fois la logique étalée ci-haut concernant le calibrage du taux d'IB pour les personnes physiques au d'IS pour les personnes morales⁷¹ et le désir d'encourager la formation des entreprises en sociétés, il serait cohérent de retenir un taux d'IMF légèrement inférieur pour les sociétés à l'impôt sur les sociétés que pour les personnes physiques.

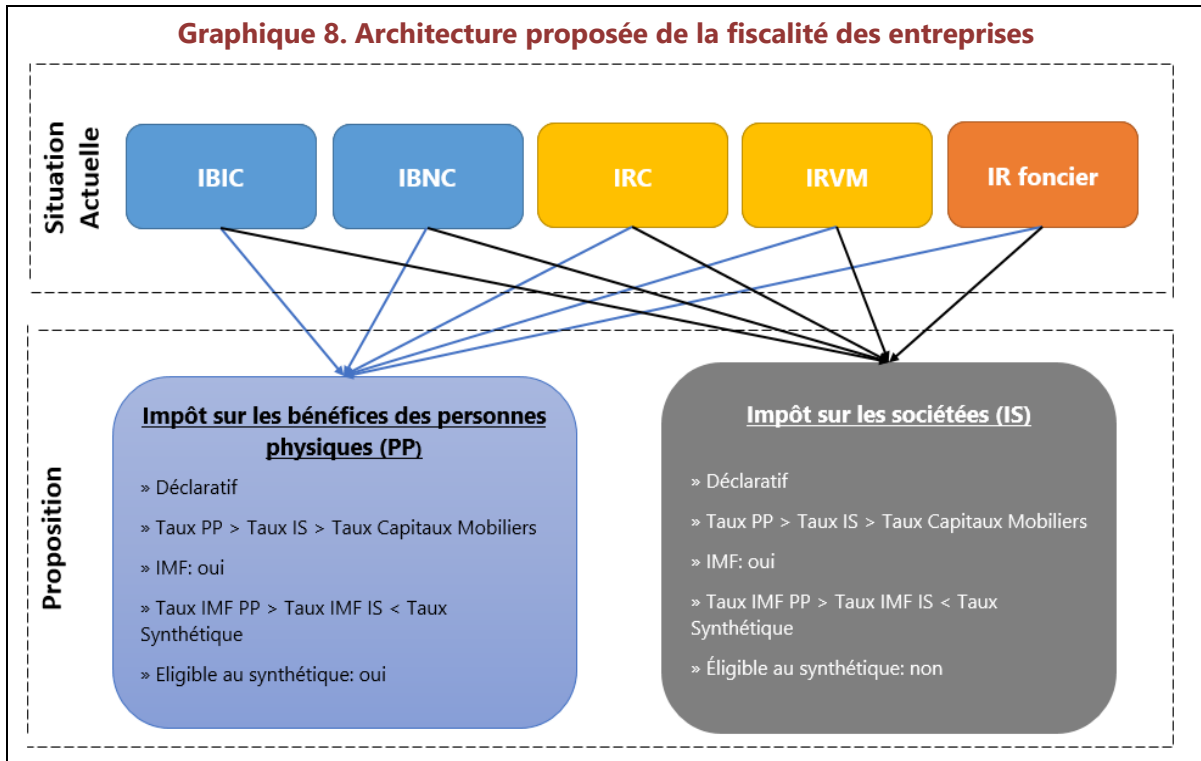
73. Une entreprise constituée en société devrait en principe pouvoir se conformer aux règles de calcul du bénéfice fiscal et ainsi être exclue de l'impôt synthétique. Pour cette raison, plusieurs pays excluent les sociétés (imposables à l'impôt sur les sociétés) du régime de l'impôt synthétique du fait qu'elles devraient en principe pouvoir tenir une tenue de livre permettant le calcul du revenu imposable. Ce faisant, le régime de l'impôt synthétique devient un régime auquel seules les personnes physiques ont accès. Cependant, plusieurs autres pays décident d'appliquer le régime synthétique à la fois aux personnes physiques et aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, en utilisant comme seul critère celui de la réalisation d'un chiffre d'affaire inférieur à un seuil prédéterminé (pour des fins de cohérence, le seuil d'assujettissement à la TVA est souvent retenu). La mission est plutôt favorable à la première approche, à savoir que les sociétés sous l'impôt sur les sociétés devraient être exclues de l'impôt synthétique et imposées au réel⁷². En tout état de cause, il convient de s'assurer que le taux d'imposition au synthétique soit supérieur au taux d'IMF faute de quoi le système fiscal du synthétique pourrait servir de refuge pour certains contribuables qui sous-déclarent leur chiffre d'affaires pour s'y retrouver.

74. Un schéma synthétisant l'architecture envisagée pour la fiscalité des entreprises est présenté au graphique 8. Une illustration de l'architecture globale (incorporant la fiscalité des personnes physiques) est offerte à l'annexe 1.

⁷⁰ Le bénéfice net étant notoirement plus facile à manipuler que le chiffre d'affaire.

⁷¹ Un taux d'IMF identique pour les personnes physiques et les personnes morales entraîne un taux effectif d'imposition supérieur pour les personnes morales dont les actionnaires doivent en sus payer l'IRVM sur les dividendes.

⁷² Les professions libérales, les secteurs réglementés, ainsi que les importateurs et exportateurs devraient aussi être exclus du régime synthétique.



Recommandations

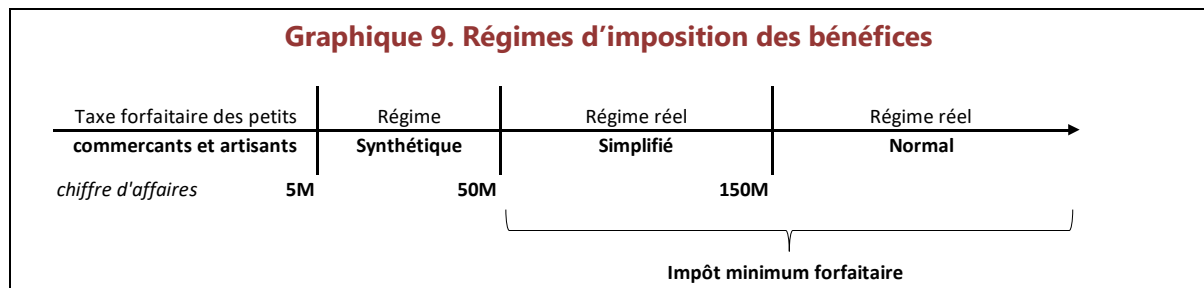
- Introduire un impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble des revenus des personnes morales
- Prévoir une certaine discrimination positive favorable aux sociétés (p.ex. taux de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt minimum forfaitaire, charges déductibles, accès à certaines incitations fiscales, etc.).
- Exclure du régime synthétique les sociétés, ainsi que les professions libérales, secteurs réglementés, importateurs et exportateurs
- Appliquer un taux d'impôt au régime synthétique qui est supérieur au taux de l'impôt minimum forfaitaire

VI. FISCALITÉ DES ENTREPRISES

Situation actuelle

75. Le CGI distingue quatre régimes d'imposition sur la base du chiffre d'affaire (CA) annuel de l'entreprise : le régime de la taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans pour

les personnes réalisant un CA inférieur à 5 M FCFA (TFPC⁷³), le régime de l'impôt synthétique pour les personnes physiques ou morales réalisant un CA compris entre 5 et 50 M FCFA (art. 73), le régime du réel simplifié d'imposition (RSI) pour les personnes physiques ou morales réalisant un CA compris entre 50 et 150 M FCFA (art. 45) et le régime du réel normal d'imposition (RNI) pour les personnes physiques ou morales réalisant un CA supérieur à 150 M FCFA (art. 34). Les deux premiers régimes sont des impôts forfaitaires. La LF 2018 avait supprimé le RSI et abaissé en conséquence le seuil d'assujettissement au régime réel à 100 M FCFA. L'ordonnance n°2018-145 du 14 février 2018 a ensuite abrogé ces modifications.



76. Les entreprises relevant des RSI et RNI de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices agricoles (IBIC) sont imposables sur la base de leur bénéfice. Le taux de l'impôt varie selon le secteur. Il s'établit à 30% pour le secteur des télécommunications et à 25% pour les autres secteurs (art. 64 et 90). Les sociétés holdings bénéficient d'un taux réduit de 12% pour l'imposition au BIC des plus-values de cession (art. 29).

77. De nombreuses activités bénéficient d'une exemption temporaire ou permanente de l'IBIC. Certaines entreprises ou activités sont totalement exemptées de l'impôt (art. 4) : Régie des chemins de fer Abidjan-Niger, entreprises de microfinances... D'autres activités bénéficient d'exemptions temporaires. Les entreprises minières sont exonérées de l'impôt pour les cinq premières années d'exploitation (art. 5). Les centres de gestion agréés (CGA) (art. 6) sont exonérés au titre de leur année de création et des deux années suivantes. Les adhérents des CGA bénéficient d'une réduction de 50% de l'impôt les trois premières années, puis de 20% les années suivantes (art. 67). Les entreprises constituées pour l'exécution de programmes de construction de logements sociaux bénéficient d'une exonération de 50% de l'impôt, tout comme les entreprises agréées au régime des grands investissements dans l'habitat (art. 6 bis, 69 et 70). L'exonération est portée à 80% si ces dernières construisent plus de 10 000 logements sociaux sur une période de sept ans. Les entreprises qui reprennent une entreprise en difficulté sont totalement exonérées de l'impôt pour l'activité reprise pour les deux premières années suivant la reprise, puis de 75% et 50% respectivement pour les deux années suivantes (art. 10 et

⁷³ La TFPC est un impôt local, libératoire de la contribution des patentes et des licences, des taxes communales, de l'ITS et de la contribution à la charge des employeurs. Le montant d'impôt à payer diffère selon le lieu d'activité (Abidjan ou reste du territoire ivoirien) et la nature de celle-ci (vendeurs en ambulance, vendeurs à l'étalage, bijoutier, coiffeur, restaurateur, boulanger, artisan, etc.). Selon l'activité, la TFPC est payable quotidiennement ou mensuellement et varie de 1 000 FCFA par mois à 7 000 FCFA par mois.

67). Ces entreprises perdent le bénéfice de l'exonération si l'activité reprise cesse au cours des six années suivant la reprise (art. 12). Les entreprises agricoles et de transformation de produits agricoles sont exonérées de l'impôt pour une durée de 5 ans (art. 12 bis). A partir de la 6^{ème} année, elles bénéficient d'une exonération de 50% de l'impôt pour celles inscrites sur la liste définie par arrêté conjoint du Ministre en charge de l'agriculture et celui en charge de l'économie et des finances (art. 21 bis). A ce jour, l'arrêté n'a toujours pas été pris.

78. Le bénéfice imposable est déterminé d'après le résultat d'ensemble des opérations de toutes natures effectuées par l'entreprise, y compris les cessions d'éléments de l'actif (art. 14). Tel que noté au chapitre précédent, le CGI prévoit toutefois une déduction du bénéfice net total de 50% des revenus nets (cédulaires) des valeurs et capitaux mobiliers. Cette proportion est portée à 90% pour les dividendes versés par les sociétés cotées à la Bourse Régionale des Valeurs d'Abidjan, les intérêts des emprunts émis par le Fonds National des Investissements, et les produits des obligations émis en Côte d'Ivoire et remboursables en 5 ans au moins, à 95% pour les sociétés bénéficiant du régime fiscal des sociétés-mères et à 100% pour les intérêts et produits des titres émis par les États de l'UEMOA. Les produits des prêts non représentés par des titres négociables et ceux résultant des dépôts en compte-courant sont exclus de la déduction (art. 21). De plus, si l'entreprise s'engage à réinvestir les plus-values de cession de titres en immobilisations dans un délai de trois ans, ces plus-values sont sorties du BIC (art. 28).

79. Plusieurs dispositions visent à préserver l'assiette de l'impôt. Certaines charges font l'objet de limite de déduction (art. 21). Les intérêts servis aux personnes physiques ou morales directement ou indirectement liées à une société présentent plusieurs limites de déductibilité. Les sommes laissées à la disposition de la société par ces personnes ne peuvent excéder le capital social de la société (excepté pour les sociétés holding). Le montant total des intérêts versés ne peut excéder 30% du résultat de l'entreprise avant impôt, intérêts, dotations aux amortissement et provisions. Le taux d'intérêt servi ne peut excéder le taux moyen des avances de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest majoré de deux points. Le remboursement des sommes doit intervenir dans un délai de cinq ans. La déduction est limitée à 5 % du CA et 20% des frais généraux pour les redevances de concession, de brevets, de marques... D'autres éléments présentent une limite de déductibilité : les provisions constituées par les établissements bancaires et de crédits, les compagnies d'assurances, les dons et libéralités consentis, les bourses d'études annuelles, les coûts de réalisation de biens publics réalisés par des entreprises privées. Le report des pertes sur l'exercice suivant est autorisé jusqu'à la cinquième année qui suit l'exercice déficitaire (art. 26).

80. Le CGI autorise l'amortissement linéaire et l'amortissement accéléré/dégressif (art. 18). Pour les entreprises relevant du RNI, la durée d'amortissement linéaire est celui généralement admis d'après l'usage industriel. Pour les matériels informatiques et les logiciels, la durée est fixée à 2 ans. Certains matériels peuvent bénéficier d'un amortissement accéléré : les matériels et outillages neufs agricoles s'ils sont utilisables pour une durée supérieure à 5 ans et les matériels spécifiques à la téléphonie mobile. Pour ceux-ci, la première annuité est doublée.

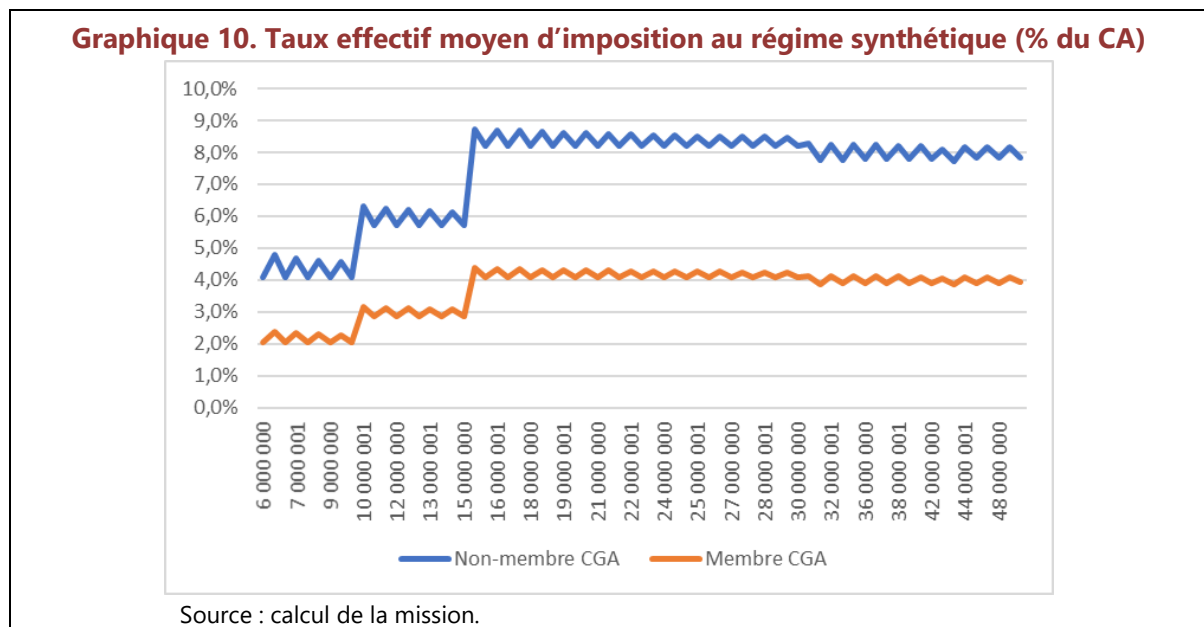
Sous réserve de l'obtention d'un agrément par la DGI, toute entreprise peut opter pour l'amortissement dégressif de ses matériels et outillages neufs. Les coefficients d'amortissement dégressifs sont définis par arrêté du Ministre en charge de l'économie et des finances. Ils varient entre 1,5 et 2,5 selon la durée normale d'amortissement linéaire. Enfin, un amortissement accéléré de 40% du prix de revient des immeubles affectés aux logements du personnel des entreprises peut être pratiqué à la clôture de l'exercice qui suit l'achèvement des travaux. Les amortissements peuvent être différés en période de perte (art. 18 B1). Les entreprises relevant du RSI ne bénéficient pas des règles d'amortissement accéléré et dégressif, ni du report des amortissements en période déficitaire (art. 48). La durée d'amortissement linéaire est par ailleurs précisée pour certains biens (art. 48).

81. L'IBIC fait l'objet de nombreuses retenues à la source. Les entreprises passibles de l'IBIC sont tenues de prélever à la source, pour le compte du Trésor, 7,5% des sommes brutes mise en paiement au profit des entreprises suivantes : entreprises de transport de bois de grumes et d'hydrocarbures (art. 56), agents mandataires et apporteurs d'affaires des compagnies d'assurance (art. 57), revendeurs des importateurs, grossistes et demi-grossistes (art. 58), sous-traitants, architectes, métreurs, géomètres et autres professions utilisés par le secteur du BTP (art. 59), pisteurs de produits du café et du cacao (art. 60 bis). Ces retenues ne sont toutefois pas exigibles sous certaines conditions qui varient selon l'article (entreprises relevant de la DGE, entreprise relevant de la DGE et la DME, personne morale notamment). Une retenue à la source respectivement de 2 FCFA et 2,5 FCFA/Kg sur le café et le cacao est opérée sur les livraisons par les traitants aux exportateurs (art. 60). Un prélèvement au titre de l'IBIC est prélevé sur les productions du palmier à l'huile, de l'ananas, des bois de grumes et de l'hévéa. Le taux varie de 1,5 à 5%, soit libératoire de l'IBIC, soit imputable selon les cas (art. 61). Les scieries sont tenues de prélever un acompte sur leur vente, au taux de 10% (art. 61 bis). Enfin, un prélèvement libératoire de l'IBIC est prélevé au taux de 5% sur les ventes de bois sur pied de la société SODEFOR (art. 61ter).

82. L'impôt synthétique se substitue à l'impôt sur les bénéfices, la TVA et la patente (art. 72). Les contribuables doivent acquitter un montant forfaitaire établi selon une grille de 35 tranches du CA. Un abattement de 50% de la base taxable est octroyé aux contribuables ayant un CA inférieur à 10 M FCFA. Ceux dont le CA varie entre 10 et 15 M FCFA bénéficient d'un abattement de 30% (art. 77). De plus, les entreprises adhérentes d'un CGA bénéficient d'une réduction de 50% de leur impôt synthétique durant toute la période de leur adhésion (art. 80). Ainsi, les taux effectifs d'imposition pour les non-adhérents aux CGA augmentent progressivement d'un minimum de 4,9% du CA à un maximum de 8,7%, pour ensuite baisser progressivement jusqu'à environ 7,8%. Pour les adhérents aux CGA, les taux effectifs d'imposition sont réduits de moitié (cf. graphique 10). Tout contribuable relevant de l'impôt synthétique peut opter pour le RSI (art. 76). La LF 2018 avait envisagé de modifier la segmentation des contribuables en supprimant le RSI, avec pour conséquence des aménagements substantiels de l'impôt synthétique. L'impôt synthétique devait couvrir les entreprises dont le CA était compris entre 10 et 100 M FCFA. Le barème avait été remplacé par l'application d'un taux de 5 % sur le

CA pour les entreprises avec un CA inférieur 50 M FCFA et de 8% pour celles avec un CA supérieur à 50 M FCFA. Le taux et la durée des avantages pour les adhérents des CGA avait aussi été modifiées. L'impôt devait être réduit de 50% au cours des trois premiers exercices.

83. Certains prélèvements à la source visent les entreprises au régime synthétique (ou soumis à la TFPC). Les personnes physiques ou morales relevant d'un régime réel d'imposition effectuent une retenue de 5% sur les paiements faits aux prestataires de service relevant du régime synthétique (Acompte d'impôt sur le revenu du secteur informel, AIRSI)⁷⁴. Ce taux est réduit à 2% et 1,5% sur la vente de certains biens (p.ex. engrais et certaines denrées alimentaires) et à 0,2 % pour le ciment hydraulique. L'AIRSI s'applique aussi aux importations de marchandises (autres que les biens d'équipement) réalisées par les contribuables ne relevant pas d'un régime réel d'imposition. De plus, les organismes publics doivent effectuer une retenue à la source de 10% sur toutes les sommes mises en paiement au profit des entreprises soumis au régime de l'impôt synthétique. Tout comme pour l'AIRSI, cette retenue à la source n'est pas imputable sur les cotisations d'impôt synthétique (art. 78).



84. Les bénéficiaires provenant de l'exercice d'une profession non commerciale sont soumis à l'impôt sur les bénéfices non commerciaux (IBNC). Le taux de l'impôt est de 25% pour les personnes morales et pour les personnes physiques (art. 90). Un IMF est perçu au taux de 5% des recettes brutes toutes taxes comprises, avec un minimum de perception de 400 000 FCFA (cf. tableau 10). Les entreprises relevant de l'IBNC sont exonérées de l'IMF au titre de leur premier exercice comptable (art. 102). Des retenues à la source sont appliquées au taux de 7,5% des sommes versées aux professions médicales et paramédicales (art. 93), aux revendeurs de billets de jeux de hasard et aux bénéficiaires des gains de jeux de hasard, aux enseignants

⁷⁴ Le taux de l'AIRSI a été réduit de 7,5% à 5% par la LF 2018.

vacataires et prestation de consultance (art. 95), aux artistes musiciens, sportifs, organisateurs de spectacles (art. 96), aux avocats, huissiers, conseillers fiscaux, juridiques et comptables, commissaires-priseurs et notaires, et à leurs collaborateurs non-salariés (art. 97 et 98). Les greffiers-notaires versent au Trésor une redevance de 50% de leurs émoluments (art. 99).

85. Le projet de LF 2020 propose de suspendre l'impôt minimum forfaitaire (IMF) qui s'applique aux entreprises de l'IBNC et d'un régime du réel de l'IBIC. Son taux varie de 0,1% à 5% selon la nature de l'activité et le régime d'imposition. Le montant perçu est borné par un minimum et un maximum de perception (cf. tableau 10). Les entreprises nouvelles sont exonérées de l'IMF au titre de leur premier exercice (art. 40 et 102). Les entreprises qui bénéficient d'une exonération partielle ou totale de l'IBIC sont exonérées, dans les mêmes conditions, de l'IMF (art. 41). La LF 2018 envisageait une série de réforme à l'IMF, notamment : l'augmentation du taux pour le RNI à 1% et le rehaussement des minimum et maximum de perception à 5 M et 50 M FCFA respectivement ; la réduction du taux d'IMF à 1% pour les entreprises soumises à l'IBNC ; et la suppression des taux réduits spécifiques à certaines activités. Il avait été estimé que ces réformes entraîneraient un gain budgétaire de l'ordre de 6 Mds FCFA.

Tableau 10. Taux d'imposition de l'IMF en 2019

	Taux	Minimum de perception	Maximum de perception	CGI
Régime du réel normal	0,50%	3M FCFA	35M FCFA	Art. 39
sauf :				
Stations services	0,50%	500 000 FCFA	35M FCFA	
(1) Production, transformation et vente de produits pétroliers; (2) production et distribution d'eau et d'électricité	0,10%	3M FCFA	35M FCFA	
Distribution de gaz butane	0,10%	500 000 FCFA	35M FCFA	
Banques, assurances et services financiers	0,15%	3M FCFA	35M FCFA	
Exonérations à l'IBIC s'appliquent à l'IMF dans les memes proportions	Selon le cas	Selon le cas	Selon le cas	Art. 41
Régime du réel simplifié	2%	400 000 FCFA	-	Art. 53
Bénéfices non-commerciaux	5%	400 000 FCFA	-	Art. 102
Nouvelles entreprises (1ere année)	Exo.	-	-	Art. 40 et 54

Source : CGI.

86. De nombreux crédits d'impôts viennent réduire le montant de l'IBIC, de l'IBNC et de l'impôt synthétique. Les personnes physiques ou morales qui investissent en Côte d'Ivoire tout ou partie de leurs bénéfices peuvent obtenir une réduction de l'impôt par imputation de la somme investie sur le résultat de l'exercice. Le montant de l'investissement doit être supérieur ou égal à 10 M FCFA hors TVA récupérable. La déduction annuelle ne peut excéder 50% du bénéfice des exercices considérés et est limitée à 35% ou 40% des sommes réellement investies, selon la région d'implantation de l'entreprise (art. 110). Les personnes physiques ou morales peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 1 M de FCFA par emploi créé en contrat à durée déterminée pour une personne de nationalité ivoirienne et de 1,5 M FCFA pour l'embauche d'une personne en situation de handicap. Le crédit d'impôt est réduit respectivement à 250 000 FCFA et

500 000 FCFA pour les contribuables relevant de l'impôt synthétique. Ce crédit d'impôt est imputable à l'impôt sur les bénéfices et pour les contribuables relevant de l'impôt synthétique, sur les impôts sur les salaires (art. 111). Le CGI prévoit également un crédit d'impôt de 500 000 FCFA par an et par personne formée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage. Ce crédit d'impôt est réduit à 100 000 FCFA pour les contribuables relevant de l'impôt synthétique (art. 111 bis). Un crédit d'impôt est aussi prévu pour l'accueil des stagiaires, de 25 000 FCFA pour les contribuables relevant de l'impôt synthétique et de 50 000 FCFA pour les autres (art. 111 ter). Ces deux derniers s'imputent sur l'IBIC ou sur l'impôt synthétique. Il existe enfin un crédit d'impôt pour les acquisitions de brevets et procédés de fabrication par les petites et moyennes entreprises (PME). Ce crédit s'élève à 20% de la valeur d'acquisition (art. 112).

Tableau 11. Avantages fiscaux prévus dans la LF 2020

	Transformation produits agricoles	Industrie pharmaceutique	Entreprises de recyclage des déchets	Activités de R&D et d'innovation technologique	Reprise d'entreprise en difficulté	Création d'emplois	Développement territorial équilibré
IB/IMF			Crédit d'impôt de 10% des investissements réalisés, plafonné à 50% des bénéfices sur une période de 4 exercices consécutifs	Crédit d'impôt de 50% des sommes investies si 15% au moins des charges sont consacrées à la R&D Déductibilité des dons faits aux organismes de recherche scientifique, aux entreprises privées, aux investisseurs et innovateurs nationaux Exo. Pour les revenus issus de la revente de part dans un délai de 5 ans suivant la prise de participation	Extension de l'exonération totale sur les 2 premières années, puis de 75% et 50% pour les 2 années suivantes pour la "reprise" en location-gérance d'entreprises en difficulté	Crédit d'impôt de 500 000 FCFA/an/ personne embauchée en CDD de 12 à 24 mois Crédit d'impôt de 750 000 FCFA pour des personnes en situation de handicap pris en apprentissage	Exo. De 5 ans si investissement > 1 Mds FCFA Fin de cet avantage le 31 déc. 2023
ITS						Exo. sur les indemnités de stage	
Contribution patente et licence	Exo. de 5 ans à compter de la fin du prog. d'investissement			Exo. De 5 ans			Exo. de 5 ans si investissement > 1 Mds FCFA Fin de l'avantage le 31 dec 2023
Impôt sur le patrimoine foncier	Exo. de 5 ans à compter de la fin du prog. d'investissement			Exo. de 5 ans sur les immeubles, matériels et équipements imposables exclusivement affectés à ces activités			
IRC				Exo. pour les intérêts des prêts contractés par ou en faveur des investisseurs et innovateurs nationaux, dans les trois années suivant l'année des investissements Exo. sur les prêts aux organismes de recherche			
IRVM				Exo. des dividendes Exo. pour les revenus issus de la revente de part dans un délai de 5 ans suivant la prise de participation			
Taxe sur les opérations bancaires	Exo. sur les prêts affectés à l'installation d'unité de transformation			Exo. sur les prêts en faveur des investisseurs et innovateurs nationaux, et organismes de recherche			
TVA et Droits de douane		Exo. sur les équipements, matériels et outillages avec leurs pièces détachées, nécessaires à la production de médicaments sur le territoire ivoirien					

Source : Projet de LF 2020.

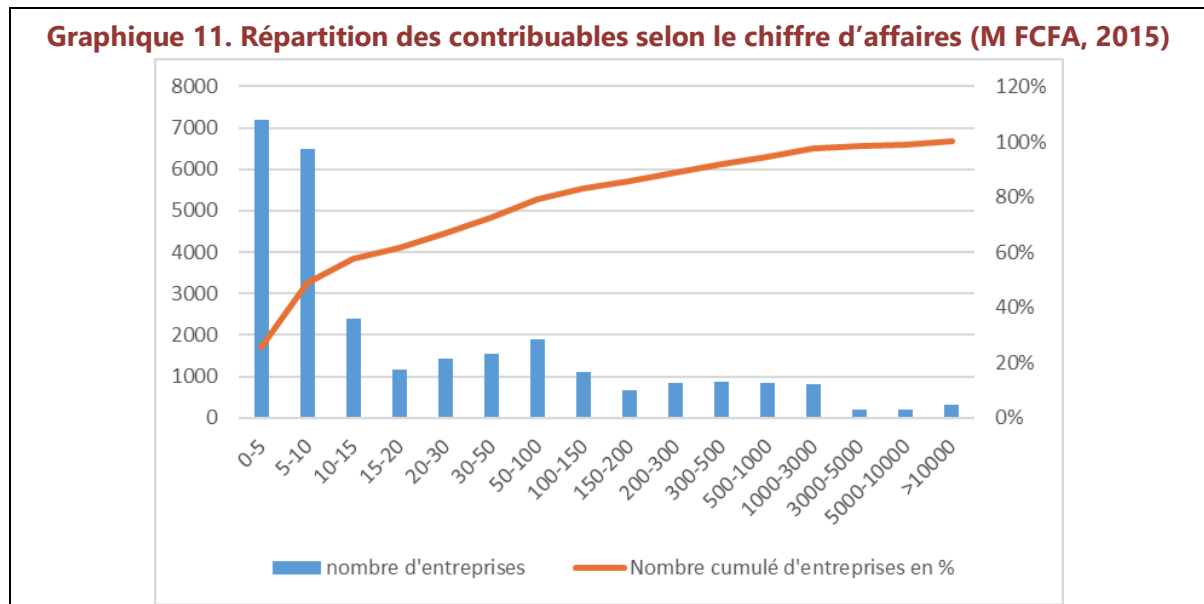
87. Le projet de LF 2020 introduit de nouveaux crédits d'impôt : un crédit d'impôt de 20% des sommes investies dans les activités de recherche et développement (R&D) et d'innovation technologique imputable à l'IBIC, un crédit d'impôt de 500 000 FCFA/an/personne embauchée en contrat à durée déterminée compris entre 12 à 24 mois imputable à l'IBIC ou à

l'impôt synthétique. Le projet de LF 2020 prévoit également de relever le crédit d'impôt pour la formation d'une personne handicapée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage à 750 000 FCFA et 150 000 FCFA respectivement pour les entreprises relevant d'un régime du réel et pour celles relevant de l'impôt synthétique. Le coût budgétaire des mesures en faveur de l'emploi est estimé à 1,5 Mds FCFA. La LF 2020 introduit plusieurs autres avantages fiscaux présentés dans le tableau 11.

Discussion

La segmentation fiscale des contribuables

88. La population de contribuables recensés par la DGI est fortement concentrée sur les PME. Sur la base d'un échantillon de près de 30 000 entreprises pour 2015⁷⁵, 50% des contribuables ont un CA inférieur ou égal à 10 M FCFA et 85% ont un CA inférieur ou égal à 150 M FCFA (cf. graphique 11).



89. La segmentation des contribuables est confuse. Les seuils retenus pour définir les régimes d'imposition ne sont pas en adéquation avec la définition des différentes catégories de PME retenue par la Loi 2014-140 du 24 mars 2014. Selon cette dernière, sont considérées comme PME les entreprises employant moins de 200 personnes et réalisant un CA hors-taxes inférieur ou égal à 1 Mds FCFA. Parmi ces PME, la Loi distingue la micro entreprise qui emploie moins de 10 personnes et qui réalise un CA HT inférieur ou égal à 30 M CFA (elle tient une comptabilité de trésorerie) et la petite entreprise qui emploie moins de 50 personnes et qui réalise un CA

⁷⁵ Cet échantillon ne couvre que 63,2% de l'IBIC/IBNC collecté et l'impôt synthétique n'est quasiment pas renseigné. La mission n'a pas pu utiliser les données plus récentes qu'elle a obtenu car elles paraissent à la fois moins fiables et moins exhaustives.

inférieur ou égal à 150 M FCFA (elle tient une comptabilité en interne ou via un CGA). Quant à elle, la loi fiscale prévoit que l'impôt synthétique s'adresse à la très petite activité (CA entre 5 et 50 M FCFA), le RSI aux PME de taille modeste (CA entre 50 et 150 M FCFA) et le RNI aux autres PME et grandes entreprises. Finalement, la compétence des différentes structures de gestion de l'impôt (CDI, CME, DGE) est en décalage avec l'une ou l'autre des définitions. Les CME gèrent normalement les entreprises dont le CA est compris entre 50 et 200 M FCFA et la DGE les entreprises dont le CA est supérieur à 200 M FCFA.

Tableau 12. Statistiques comptables par régimes d'imposition en 2015

	Chiffre Affaires	Résultat net	BIC payé
RNI			
Total	22 758 000 155 866	222 909 327 253	171 484 781 981
Moyenne	2 754 872 310	26 983 335	29 979 857
Médiane	160 745 340	1 777 529	3 002 947
Ecart-type	38 244 756 252	1 699 359 353	425 275 293
Minimum	0	-67 940 064 332	0
Maximum	2 724 104 494 793	50 159 970 908	23 986 022 834
RSI			
Total	378 849 864 778	-171 055 545 045	4 646 620 135
Moyenne	40 094 176	-18 103 032	889 987
Médiane	11 781 184	-1 351 878	400 001
Ecart-type	144 134 100	1 399 267 422	1 609 972
Minimum	0	-136 000 000 048	0
Maximum	8 173 291 826	400 126 784	39 961 997
Impôt synthétique			
Total	85 201 312 614	8 552 310 528	26 694 519
Moyenne	8 339 171	837 067	702 487
Médiane	6 850 000	473 103	200 001
Ecart-type	7 148 400	1 671 138	1 873 789
Minimum	0	-17 557 610	0
Maximum	191 907 260	49 281 113	10 860 225

Source : calcul de la mission d'après données DGI.

90. La population des différents régimes n'est pas maîtrisée par l'administration fiscale.

Le CA n'est pas, dans les faits, le critère de segmentation des contribuables du fait de l'option offerte aux contribuables de se « surclasser » de leur véritable régime d'appartenance; selon l'échantillon obtenu par la mission, 30% des contribuables relèvent du RNI, 34% du RSI et 36% du régime synthétique. Le CA moyen des contribuables au RSI est de 40,1 M FCFA. La médiane, qui distribue à part égale la population des contribuables, est de seulement 11,8 M FCFA au RSI (cf. tableau 12). Une part importante devrait donc en principe relever du régime synthétique. D'autres contribuables au RSI font plusieurs milliards de CA. La moyenne et la médiane du résultat net des contribuables au RSI sont négatives. Plus de 66% des contribuables de cette population présente un déficit, contre moins de 40% au RNI. Trois raisons peuvent être évoquées. D'une part, les liasses fiscales ne reflètent pas la véritable santé économique et financière du contribuable et les services de la DGI ont du mal à bien l'appréhender. D'autre part,

seuls les contribuables réalisant des pertes ont tendance à opter pour le RSI car l'IMF est inférieur à l'impôt synthétique. Enfin, l'investissement de ces contribuables est stimulé par la forte croissance de l'économie, ce qui génère des déficits comptables et fiscaux. Cette dernière hypothèse semble moins probable car une part importante de l'activité est peu capitalistique. L'impôt sur les bénéfices est ainsi concentré sur un nombre très réduit de contribuables; 97% de l'impôt repose sur 30% de la population des contribuables au RNI (cf. tableau 13).

Tableau 13. Répartition de l'impôt BIC/Impôt synthétique en 2015

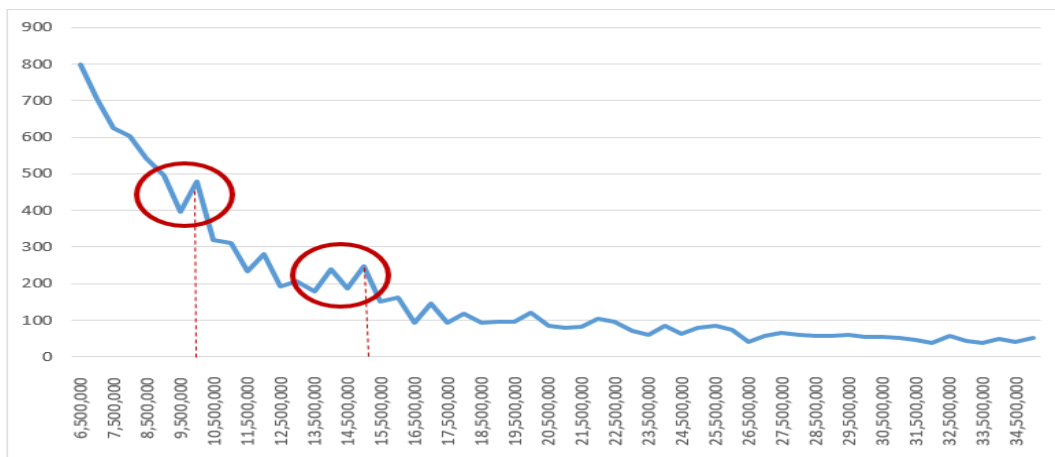
	Nombre d'entreprises	en %	Part du BIC en %
RNI	8261	29,6%	97,3%
RSI	9449	33,8%	2,6%
Impôt synthétique	10217	36,6%	0,0%
Total	27927	100%	100%

Source : calcul de la mission d'après données DGI.

L'impôt synthétique

91. Le taux effectif de l'impôt synthétique, qui est progressif (cf. graphique 10 ci-haut), favorise la sous-déclaration du CA et la fragmentation de l'activité économique. Avec un taux progressif, l'économie d'impôt liée à la sous-déclaration est supérieure à celle obtenue sous un régime à taux proportionnel. Par exemple, une entreprise qui gagne 18 M FCFA mais en déclare 12 M FCFA se soustrait non seulement de l'impôt sur ces 6 M FCFA sous-déclarés, mais obtient aussi une réduction de taux d'imposition sur les 12 M FCFA déclarés. De plus, une personne physique préférera avoir plusieurs entreprises au CA inférieur à 10 M FCFA ou 15 M FCFA pour bénéficier des abattements plus généreux. Les effets de seuils et les incitations à la sous-déclaration ne sont pas seulement des concepts théoriques; ils semblent bien se manifester dans la pratique. En effet, le graphique 12 met en lumière une certaine agglomération d'entreprises à ces niveaux de CA.

Graphique 12. Répartition des entreprises selon leur CA



92. L'impôt synthétique en Côte d'Ivoire ne répond pas efficacement aux problèmes et objectifs de la fiscalisation de la petite activité qui sont notamment : 1) d'encourager la conformité des petits contribuables en simplifiant les règles de calcul de l'impôt et en rationalisant les impôts applicables, 2) de faciliter l'administration de l'impôt, 3) tout en évitant d'en faire une position refuge pour réduire la charge fiscale. Or, l'impôt synthétique actuel encourage « l'optimisation » fiscale. Il accueille des contribuables dont les CA sont élevés (cf. tableau 12 ci-dessus), encourage la sous-déclaration et la fragmentation des activités (cf. graphique 12 ci-dessus), et permet aux petits contribuables déficitaires d'opter pour un régime d'imposition sur les bénéfices.

93. Le Ministère du Budget et du portefeuille de l'État a commandité en 2018 une étude⁷⁶ pour la réforme du régime fiscal des PME. Les objectifs de cette étude sont de fiscaliser d'avantage le secteur informel et de réduire la charge fiscale supportée par les PME. L'étude propose donc d'adopter une segmentation des contribuables, conforme à la Loi de 2014 sur les PME et de créer deux impôts spécifiques, l'impôt civique des micro-contribuables (ICM) et l'impôt sur les moyennes entreprises (IME). Le premier concerne les entreprises dont le CA est compris entre 0 et 150 M FCFA, et le second entre 150 M FCFA et 1 Mds FCFA. Ces deux impôts s'appliquent aux personnes physiques et morales. L'étude propose un taux unique de l'ICM, qui peut être compris entre 8% et 10% du chiffre d'affaires, libérateur de tous les autres impôts et taxes. Les 10 premiers millions de FCFA de CA sont exonérés de l'impôt. L'AIRSI, au taux de 7,5%, est transformé en un véritable acompte de l'ICM. L'assiette de l'IME est le bénéfice. L'étude propose un taux progressif de 15, 20 et 25%, avec une perception minimum de 1% du CA qui ne peut être inférieure à 400 000 FCFA. Ces taux s'appliquent aux tranches de bénéfices suivantes : 0-50 M FCFA, 50-75 M FCFA et supérieur à 75 M FCFA. L'étude ne dit rien sur les mécanismes qui permettent d'éviter les effets de seuil. L'étude ne contient pas d'évaluation quantitative de l'impact des propositions sur la charge fiscale des entreprises ciblées et sur les recettes de l'État.

94. Les remarques développées ci-dessus conduisent la mission à proposer un système plus simple et plus neutre. La mission partage la proposition d'une segmentation des contribuables qui est cohérente avec la Loi PME. En revanche, les propositions d'un nouveau régime fiscal des PME, fondé sur l'ICM et l'IME, amènent plusieurs remarques. 1) L'absence d'analyses quantitatives ne permet pas d'apprécier la pertinence des propositions au regard des objectifs assignés : accentuer la fiscalisation du secteur informel et réduire la charge fiscale des PME. 2) La proposition d'un impôt libérateur de tout autre impôt pour la micro entreprise est bien entendu très intéressante, mais difficile à mettre en œuvre dans la mesure où il existe en Côte d'Ivoire une multitude de petites taxes, du ressort d'entités publiques différentes. La question de la compensation par l'État de ces taxes, souvent affectées, risque d'être un obstacle à sa mise en œuvre. 3) Le taux de 8 à 10%, évidemment élevé puisque cet impôt se substitue à de

⁷⁶ Proposition d'un régime fiscal spécifique aux Petites et Moyennes Entreprises (PME), EY, bureau d'Abidjan, mai 2018.

nombreuses taxes, pourrait être un frein à la formalisation, si par ailleurs certaines petites taxes continuent d'être collectées, « par habitude ». 4) La création d'un IME, dans sa forme proposée, est plus contestable. Le maintien d'un minimum de perception introduit des distorsions économiques entre entreprises (cf. ci-dessous), tout comme l'introduction de trois taux qui crée des effets d'agglomération et favorise des comportements d'évitement de l'impôt. Par ailleurs, ces taux ne sont pas conformes à la Directive UEMOA sur l'impôt sur les bénéficiaires.

95. Pour mieux appréhender la spécificité de la petite activité et pour encourager la formalisation de contribuables ayant une activité significative, et les modalités d'application de l'impôt synthétique doivent être revues.

Les points forts du régime de l'impôt synthétique actuel seraient maintenus. Il se substitue à l'IBIC/IMF, la TVA et la patente et son assiette demeure uniquement le CA. En revanche, ce régime serait exclusivement réservé aux seules micro- et petites entreprises (5-150 M FCFA). Le taux proportionnel pourrait se situer entre 4 et 5% (p.ex. 4,75%). Ce taux *unique* permettrait de supprimer les effets de seuil qui encouragent la fragmentation des activités et d'éviter que ce régime soit un refuge pour payer moins d'impôts. Ce taux relativement bas est aussi justifié par les nombreuses retenues à la source effectuées par les entités publiques et les entreprises aux régimes réels sur les activités des contribuables relevant du régime synthétique.⁷⁷ Les entreprises constituées en société, les professions libérales, les importateurs/exportateurs et les secteurs réglementés seraient exclus de l'impôt synthétique. La TFPC serait maintenue pour la toute petite activité, car le régime forfaitaire est mieux adapté au prélèvement de l'impôt sur cette population de contribuables.

96. Pour assurer une cohérence d'ensemble de la réforme, le seuil d'assujettissement à la TVA devrait être relevé à 150 M FCFA. Ainsi, l'élimination des obligations déclaratives mensuelles de TVA et annuelle pour l'IBIC, pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises, contribuera à la baisse des coûts d'assujettissement à l'impôt pour les contribuables, et au recentrage des ressources humaines de la DGI sur les activités les plus productives, notamment la vérification des déclarations sur la base de l'évaluation des risques et l'établissement des assiettes.

97. La transition des contribuables d'un régime vers un autre avec la nouvelle segmentation ne doit pas pénaliser les contribuables qui ont été capables de supporter un régime réel. Les entreprises qui aujourd'hui réalisent un CA inférieur ou égal à 50 M FCFA seront d'office soumises au régime de l'impôt synthétique et perdront l'option pour l'assujettissement au régime du réel (et la TVA), mais auraient accès aux marchés publics comme le prévoit la Loi 2014-140 sur les PME. Ceux qui ont un CA compris entre 50 et 150 M FCFA pourront opter pour le régime synthétique ou maintenir leur régime actuel.

98. La baisse importante du taux proportionnel justifie la révision de certains avantages. Pour les membres des CGA qui relèvent du régime synthétique ou du RSI, il est

⁷⁷ Une réforme plus ambitieuse pourrait prévoir que ces prélèvements à la source deviendraient imputables contre la charge définitive calculée à l'impôt synthétique.

proposé que l'exonération du droit d'enregistrement soit la seule exonération qui soit maintenue. Le taux de l'impôt synthétique pourrait cependant être réduit de 0,5 point pour les membres des CGA afin de maintenir l'incitation à la formalisation de l'activité. Ainsi, avec un taux de 4,25% pour les contribuables membres d'un CGA, la Côte d'Ivoire sera dans la fourchette inférieure des taux pratiqués dans les pays africains qui appliquent un impôt synthétique (cf. annexe 2). De plus, il conviendrait de retirer les crédits d'impôts du régime du synthétique; cela complexifie inutilement le calcul de l'impôt et son administration dont la simplicité est le premier critère à retenir dans l'élaboration d'un régime pour les petits contribuables.

99. Cette réforme de l'impôt synthétique impose de revoir les seuils du RSI et RNI. En adéquation avec la Loi 2014-140 sur les PME, le RSI pourrait être étendu aux entreprises dont le CA est compris entre 150 M FCFA et 1 Mds de FCFA. La contrepartie serait une plus grande sécurisation de l'assiette de l'impôt. La règle actuelle qui n'autorise que l'amortissement linéaire selon des durées définies dans le CGI serait complétée par des limitations plus strictes sur certaines charges (frais généraux, provisions notamment). Le RNI s'appliquerait alors aux entreprises ayant un CA supérieur à 1 Mds FCFA.

L'introduction d'un impôt sur les sociétés

100. Pour accompagner la croissance de l'économie ivoirienne, l'introduction d'un impôt sur les sociétés, réservé aux seules personnes morales, devrait compléter cette nouvelle segmentation des contribuables. Pour bénéficier des avantages d'un tel impôt (cf. section 5), le taux de l'impôt sur les sociétés doit être inférieur à celui de l'IBIC/IBNC réservé aux personnes physiques, afin d'encourager la formation en société et surtout de garantir la neutralité de l'impôt (autrement dit, garantir un taux marginal d'imposition équivalent, quelle que soit le statut juridique de l'entreprise). La Directive 08/2008/CM/UEMOA sur l'impôt sur les sociétés contraint le taux entre 25 et 30%. Avec un taux de l'impôt sur les sociétés de 25%, le taux de l'impôt sur les BIC/BNC devrait en principe être porté à 36,25%⁷⁸ pour assurer cette neutralité. Dans le contexte socio-politique actuel, il est cependant difficile d'envisager l'atteinte d'une telle neutralité via un écart de taux; le taux du BIC/BNC pourrait donc au mieux être légèrement augmenté (p.ex., 27,5%), mais sans que cela soit suffisant. Deux options permettraient de pallier cette difficulté. La première consisterait à réduire le taux d'IRVM sur certains dividendes et pourrait se limiter aux cas de détention d'un seuil minimal des capitaux propres. La seconde consisterait à favoriser la constitution en société à travers des règles d'assiette, notamment de déductions de charges, plus favorables.

101. Cette nouvelle segmentation modifie, en théorie, significativement la distribution des entreprises selon le régime d'imposition. Ainsi, la part des contribuables relevant de l'impôt synthétique augmente de plus de dix points, pour atteindre 57,4% des contribuables. La part des contribuables relevant du RSI augmente légèrement, pour atteindre 11,5%, alors que

⁷⁸ Avec un taux d'IRCM sur les dividendes de 15%.

celle des contribuables relevant du RNI est divisée par trois pour s'établir à 5,3% (cf. tableau 14). Cette réaffectation n'est que théorique car les 3016 contribuables dont le CA est compris entre 50 et 150 M FCFA pourront opter pour le régime qu'ils perçoivent comme le plus favorable entre l'impôt synthétique et le RSI, et tout contribuable aura la possibilité de se constituer en société pour bénéficier du nouvel impôt sur les sociétés. Il est difficile d'anticiper un éventuel effet de seuil, tant les cartes seront rebattues avec les deux options possibles pour les entreprises.

Tableau 14. Distribution des contribuables selon le régime d'imposition

	Segmentation actuelle		Segmentation proposée	
	nombre	en %	nombre	en %
TFPC	7191	25.7%	7191	25.7%
Impôt synthétique	13027	46.6%	16043	57.4%
RSI	3016	10.8%	3220	11.5%
RNI	4,694	16.8%	1,474	5.3%
Total	27928	100%	27928	100%

Source : calcul de la mission d'après données DGI.

La rationalisation des avantages fiscaux

102. L'introduction d'un impôt sur les sociétés doit être l'occasion de rationaliser les avantages fiscaux accordés aux entreprises. Plusieurs raisons militent pour réserver les « incitations » fiscales (exonérations, crédits d'impôts, abattements...) *exclusivement* aux entreprises constituées en société. 1) Il est en effet plus difficile de bien appréhender la réalité de l'activité économique d'une personne physique et de faire le suivi-évaluation des avantages fiscaux qui lui sont accordés. 2) Les entreprises personnes physiques sont extrêmement volatiles. Elles peuvent facilement disparaître dès qu'elles ne bénéficient plus des avantages, pour se recréer sous une autre forme. 3) Enfin, réserver ces avantages aux entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés contribue très largement à rendre attractif la constitution en société, en l'absence de marge de manœuvre sur les taux d'imposition. L'ensemble des avantages fiscaux devrait être concerné, qu'ils relèvent du CGI ou des autres textes (code des investissements et codes sectoriels).

103. La multiplication des avantages fiscaux nuit à leur efficacité et leur neutralité. Le dispositif d'incitations fiscales doit être revu dans son ensemble pour gagner en cohérence. Cette rationalisation doit être planifiée à moyen terme tant le système ivoirien d'incitation est complexe (cf. section 7 pour une discussion approfondie). Cette planification à moyen terme permettrait aussi à la Côte d'Ivoire de discuter au sein de l'UEMOA de la révision de la Directive 08/2008/CM/UEMOA afin de revoir la fourchette de taux autorisés pour l'impôt sur les sociétés, et notamment d'abaisser le taux plancher à 20%. Cette possible baisse du taux à moyen terme doit cependant être conditionnée à une profonde réforme en simultané du système d'incitation, notamment en termes de réduction des avantages et de simplification des instruments mobilisés,

ainsi qu'à l'obtention de meilleures données afin de bien pouvoir appréhender les implications en termes de perte de recettes.

104. Certains avantages fiscaux font peser un risque important sur les recettes de l'État car, au-delà de la perte directe de recettes qu'ils engendrent, ils facilitent l'évitement de l'impôt. À titre d'exemple, l'exonération des plus-values sur biens immobiliers conditionnelle au réinvestissement en Côte d'Ivoire, bien que conforme à la directive 01/2008/CM/UEMOA, est difficilement maîtrisable par l'administration fiscale car elle exige un suivi sur plusieurs années. À défaut de son élimination, la plus-value peut être taxée lors de sa réalisation et un remboursement est effectué au titre de l'exonération seulement lorsque le contribuable fournit la preuve à l'administration fiscale que les plus-values ont bien été réinvesties. Les possibilités d'évitement sont ainsi réduites et le contrôle est facilité puisque la responsabilité de démontrer le respect des conditions d'exonération incombe aux contribuables plutôt qu'à l'administration.

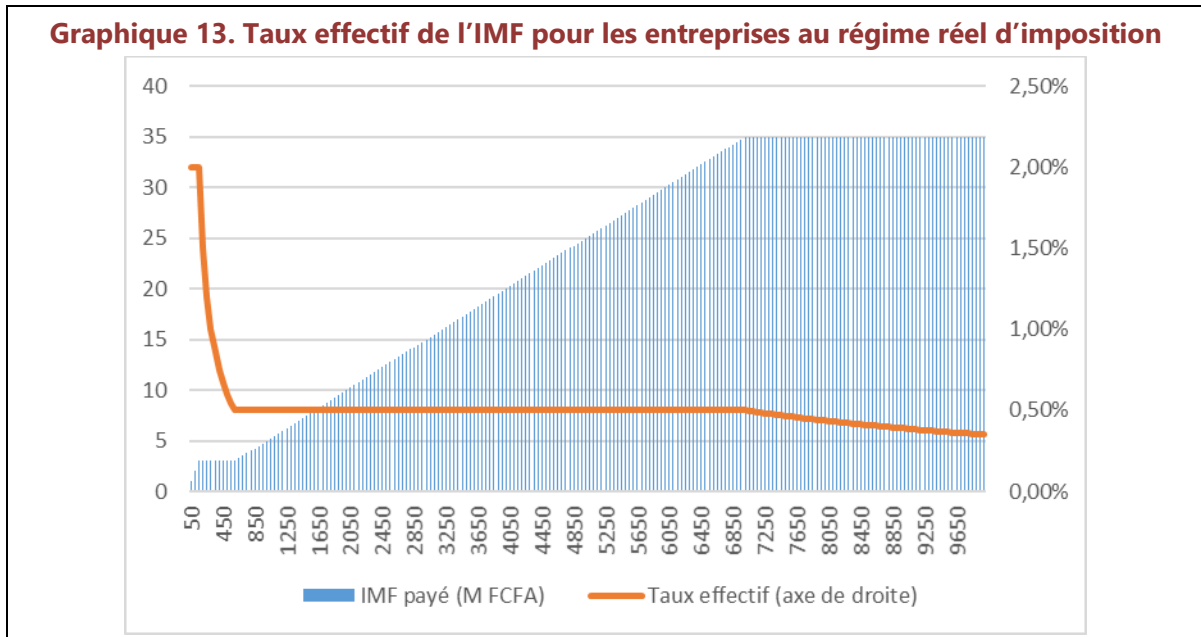
Maintien et réforme de l'impôt minimum forfaitaire

105. La cohérence d'ensemble des réformes proposées impose de maintenir l'IMF (cf. section 5). L'IMF est un impôt qui introduit des distorsions économiques dans la mesure où il taxe l'activité de l'entreprise sans considérer la marge réalisée, mais il contribue au dispositif de lutte contre l'évitement de l'impôt et permet ainsi de sécuriser une partie des recettes fiscales. Cette sécurisation paraît tant importante pour la Côte d'Ivoire étant donné le nombre élevé d'entreprises qui optent pour le régime du réel et déclarent une perte; l'IMF devient alors la dernière ligne de défense.

106. La réduction des distorsions impose de simplifier la structure de l'IMF. L'existence d'un plancher et d'un plafond (minimum et maximum de perception) en font un impôt à taux dégressif. Plus le CA est élevé, moins la charge fiscale de l'IMF est forte en proportion du CA. Pour les entreprises relevant du RSI, le taux effectif est de 2%. Il faudrait que l'entreprise au RSI voit son CA tomber en dessous de 20 M FCFA pour que le taux effectif augmente en raison du minimum de perception. En revanche, pour les entreprises relevant du RNI, le taux effectif de l'IMF est de 0,5% entre 600 M FCFA et 7 Mds FCFA de CA. Il est supérieur à 0,5% en dessous de la borne inférieure et inférieur au-dessus de la borne supérieure de cette fourchette (cf. graphique 13). La suppression du plancher et du plafond est donc requise pour réduire les distorsions entre entreprises.

107. La réforme de l'impôt synthétique, l'incitation à la formalisation, tout comme la réduction des distorsions conduisent à réduire le taux de l'IMF. Les taux actuels de l'IMF pour les entreprises relevant du BNC (5%) et pour celle relevant du RSI (2%) ne sont plus compatibles avec le taux proportionnel d'environ 4,75% proposé pour l'impôt synthétique qui se substitue à l'IBIC, la patente (taux minimum de 0,65% du CA) et la TVA. Un taux proportionnel compris entre 0,25% et 0,5% pourrait s'appliquer aux contribuables relevant de l'IMF. Ce taux serait parmi les plus bas des pays du continent qui appliquent un IMF (cf. annexe 3). Toutefois,

afin d'encourager la constitution de sociétés, ce taux pourrait être plus élevé pour les entreprises personnes physiques.



Estimation de l'impact de la réforme proposée

108. La réforme proposée (cf. tableau 15) enverrait un signal fort et positif au secteur privé. Cette réforme est à recettes constantes (cf. tableau 16)⁷⁹. Elle implique néanmoins une redistribution de la charge fiscale entre les contribuables, avec un impact positif ou neutre pour plus de 80% d'entre eux. Cette redistribution de la charge fiscale devrait de plus inciter les entreprises relevant de l'impôt synthétique à migrer vers le RSI. Le calibrage des taux des différents impôts mériterait toutefois une étude plus fine avec des données plus récentes et plus exhaustives, permettant notamment d'intégrer les mesures d'exonération présentes et futures et le statut juridique de l'entreprise⁸⁰.

⁷⁹ Résultats obtenus à partir d'une micro-simulation sur un échantillon de plus de 22 000 entreprises pour l'année 2015.

⁸⁰ Plusieurs hypothèses ont été faites pour évaluer l'impact de cette réforme : 1) toutes les entreprises avec un CA inférieur à 50 M FCFA sont imposées à l'impôt synthétique; 2) les entreprises dont le CA est compris entre 50 M FCFA et 150M FCFA, qui relevaient du RSI et qui devraient relever de l'impôt synthétique, choisissent de se maintenir dans leur régime d'origine, soit le RSI ; 3) toutes les entreprises relevant du RSI et du RNI prennent le statut de société, et 4) aucune exonération n'est pris en compte.

Tableau 15. Paramètres de la réforme proposée

Chiffre d'affaire	Entreprises individuelles	Sociétés et personnes morales
0-5M	TFPC	Impôt sur les sociétés 1) Taux de 25% 2) IMF de 0,25% (sans plafond ni plancher)
5M -150M	Impôt synthétique 1) Taux de 4,75% du CA 2) Option pour réel si CA > 50M 3) Certaines exclusions	Impôt sur les sociétés 1) Taux de 25% 2) IMF de 0,25% (sans plafond ni plancher)
150M - 1Md	Régime simplifié (RSI) 1) Taux RSI >= 25% 2) IMF de 0,5% 3) Exclusions à certaines incitations fiscales, déductions,...	Impôt sur les sociétés 1) Taux de 25% 2) IMF de 0,25% (sans plafond ni plancher)
>1Md	Régime normal (RNI) 1) Taux RNI = Taux RSI >= 25% 2) IMF de 0,5% 3) Exclusions à certaines incitations fiscales, déductions,...	Impôt sur les sociétés 1) Taux de 25% 2) IMF de 0,25% (sans plafond ni plancher)

Tableau 16. Estimation de l'impact de la réforme

	RNI	RSI	Impôt synthétique	Total
Variation de l'impôt				
en Mds FCFA	5,70	-4,78	-0,94	-0,02
en %	2,6%	-51,6%	-20,9%	0,0%
Nombre de contribuables (en %)				
Gagnants	78,9%	87,0%	45,6%	70,0%
Neutres	19,2%	13,0%	0,0%	10,6%
Perdants	1,9%	0,0%	54,4%	19,4%

Source : Calculs de la mission.

Recommandations

- Revoir la segmentation des contribuables conformément à la loi PME
- Adopter un taux proportionnel unique de 4,75% pour l'impôt synthétique (4,25% pour les adhérents CGA)
- Retenir un taux d'impôt sur les sociétés de 25%
- Adopter un taux proportionnel pour l'IMF de 0,25% pour les sociétés et 0,5% pour les entreprises personnes physiques, sans minimum et maximum de perception

VII. FISCALITÉ « INCITATIVE » : LE CODE DES INVESTISSEMENTS DE 2018

Situation actuelle

109. De nombreux textes accordent des avantages fiscaux en Côte d'Ivoire, notamment la Loi n°2004-52 instituant le régime de la zone franche de la biotechnologie et des technologies de l'information et de la communication, la Loi 2005-556 portant Régime d'entreprise franche de transformation de produits halieutiques, l'Ordonnance n°2012-369 portant Code pétrolier, la Loi n° 2014-138 portant Code minier, l'ordonnance n° 2018-646 portant code des investissements, la Loi n° 2019-675 portant Code forestier, des conventions particulières...le CGI et le projet de LF2020. Les objectifs attendus sont multiples : attractivité des investissements étrangers, développement d'un secteur, promotion des PME, amélioration de la santé des populations, aménagement du territoire, emplois, soutien à la recherche et au développement.... Ce chapitre traite essentiellement du code des investissements (CI), revu en 2018 et appliqué depuis le 1^{er} janvier 2019. Les entreprises agréées sous le code des investissements de 2012 ont eu le choix d'opter pour ce nouveau code jusqu'au 31 décembre 2018. Selon le Centre de promotion des investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI), seules une dizaine d'entreprises ont fait ce choix.

110. Le CI ivoirien a été revu récemment (Ordonnance n°2018-646 du 1^{er} août 2018 et décret d'application n°2018-647 du 1^{er} août 2018). Peuvent en bénéficier les personnes morales et les personnes physiques (art. 4 de l'Ordonnance). Les avantages fiscaux accordés dépendent du secteur d'activité (art. 5 de l'Ordonnance), du montant des investissements (art. 5 de l'Ordonnance) et de la zone géographique d'installation (art. 8 de l'Ordonnance et art. 27 du décret). Les activités éligibles sont classées en deux catégories (art. 5 de l'Ordonnance) : La catégorie 1 comprend l'agriculture, l'agro-industrie et la santé; la catégorie 2 comprend les secteurs qui ne sont pas couverts par la catégorie 1 et qui ne sont pas exclus du dispositif⁸¹ (art. 6 de l'Ordonnance et art. 3 du décret). Le secteur de l'hôtellerie est dans la catégorie 1 si les investissements prévus sont égaux ou supérieurs à 5 Mds FCFA en zone A et à 2 Mds FCFA en zone B et C (art. 5 de l'Ordonnance). En dessous de ces seuils, le secteur de l'hôtellerie est en catégorie 2 (art. 5 de l'Ordonnance). Les investissements bénéficiant du CI font l'objet d'un suivi d'évaluation (art. 47) et des sanctions sont prévues en cas de non-respect des dispositions du code et des obligations de l'investisseur (art. 48)⁸².

111. Il existe deux régimes d'incitations fiscales : le régime de la déclaration et le régime d'agrément. Le régime de déclaration s'applique aux investissements réalisés lors de la création d'activités (art. 10 de l'Ordonnance). Les avantages fiscaux ne concernent que la phase

⁸¹ Les secteurs exclus du bénéfice des avantages du code des investissements sont le secteur du commerce, les secteurs bancaires et financiers, le secteur du bâtiment à usage non industriel et le secteur des professions libérales.

⁸² Le code des investissements de 2012 ne prévoyait pas l'application de telles sanctions.

d'exploitation. Le régime d'agrément s'applique aux investissements en création ou réalisés dans le cadre de développement d'activités (art. 13 de l'Ordonnance). Les avantages fiscaux concernent la phase d'implantation et la phase d'exploitation. L'obtention de ce second régime est soumise à un seuil minimum d'investissement : 200 M FCFA (hors TVA et fonds de roulement) pour les grandes entreprises, 50 M FCFA pour les PME, 10 Mds FCFA en zone A et 5 Mds FCFA en zones B et C pour les grands centres commerciaux, 5 Mds FCFA en zone A et 2 Mds FCFA en zones B et C pour l'hôtellerie de la catégorie 1 et inférieur à ces seuils pour la catégorie 2. Pour les projets structurants, les seuils sont les suivants : 100 Mds FCFA, 75 Mds FCFA et 50 Mds FCFA respectivement pour les zones A, B, C.

112. Les avantages fiscaux accordés dépendent de la combinaison des régimes, des catégories, des zones et de la nature de l'entreprise/projet (grande entreprise, PME, projet structurant). Ils concernent la fiscalité directe et indirecte. Ils sont repris en détail dans les tableaux 17 et 18. En plus de ces avantages fiscaux, les projets structurants bénéficient au titre du contenu local (art. 21 de l'Ordonnance), d'un crédit d'impôt additionnel de 2% accordé 1) à l'investisseur étranger dont l'effectif des cadres et agents d'encadrement ivoiriens représente 80% de l'effectif total de ces catégories, 2) aux entreprises qui confient 25% des activités de sous-traitance à des entreprises nationales et 3) aux investisseurs qui opèrent dans un des secteurs d'activité dont la liste est définie par décret et qui ouvre au moins 15% du capital social à des investisseurs nationaux.

Tableau 17. Code des investissements de 2018 – régime de déclaration

	Catégorie 1			Catégorie 2		
	Zone			Zone		
	A	B	C	A	B	C
IB/IMF	Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'investissement imputable sur les différents impôts	Crédit d'impôt de 35% de l'investissement imputable sur les différents impôts	Crédit d'impôt de 50% de l'investissement imputable sur les différents impôts
Contribution patente et licence	Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe
Contribution à la charge de l'employeur concernant les nationaux (hors taxe d'apprentissage et taxe additionnelle à la formation continue)	Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes			
Contribution à la charge de l'employeur au titre des emplois locaux				Crédit d'impôt de 25% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe
Impôt sur le patrimoine foncier	Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe
IRVM dividendes versés aux nationaux		Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes			
TVA				Crédit d'impôt de 25% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'investissement imputable sur cet impôt/taxe

Tableau 18. Code des investissements de 2018 – régime de l'agrément

	Phase d'implantation (Art. 14 de l'ordonnance)	Phase d'exploitation											
		Grandes entreprises (Art. 17 de l'Ordonnance)						PME (Art. 18 de l'Ordonnance)					
		Catégorie 1 Zone B			Catégorie 2 Zone B			Catégorie 1 Zone B			Catégorie 2 Zone B		
A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C		
IB/IMF		Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Exo. de 75% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années	Crédit d'impôt de 37,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 52,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 75% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe
Contribution patente et licence		Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Exo. de 75% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années	Crédit d'impôt de 37,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 52,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 75% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe
Contribution à la charge de l'employeur concernant les nationaux (hors taxe d'apprentissage et taxe additionnelle à la formation continue)		Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes				Exo. de 75% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années			
Contribution à la charge de l'employeur au titre des emplois locaux					Crédit d'impôt de 25% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe				Crédit d'impôt de 37,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 52,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 75% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe
Impôt sur le patrimoine foncier		Exo. de 50% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Crédit d'impôt de 25% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Exo. de 75% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années	Crédit d'impôt de 37,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 52,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 75% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe
IRVM dividendes versés aux nationaux			Exo. Totale sur les 5 premières années puis 50% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 10 premières années puis 75% sur les 5 suivantes					Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années			
Taxe sur les opérations bancaires								Exo. de 75% sur les 5 premières années	Exo. Totale sur les 5 premières années puis 75% sur les 5 suivantes	Exo. Totale sur les 15 premières années			
TVA	Suspension temporaire sur les matériels, les biens d'équipement, le premier lot des pièces de rechange (limité à une proportion de la valeur d'acquisition variant selon la zone), les services et travaux réalisés sur le sol ivoirien et à l'étranger				Crédit d'impôt de 25% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 35% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 50% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe				Crédit d'impôt de 37,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 52,5% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe	Crédit d'impôt de 75% de l'invest. imputable sur cet impôt/taxe
Droits de douane	Exonération sur les matériels, les biens d'équipement, le premier lot des pièces de rechange (limité à une proportion de la valeur d'acquisition variant selon la zone)												

Discussion

113. La mission d'assistance technique du FMI de 2012 avait recommandé une simplification du système d'incitations fiscales à l'investissement. Elle soulignait la nécessité d'inscrire dans le droit commun les avantages fiscaux, de les simplifier, et donc de supprimer les avantages des codes spécifiques, à la fois dans un souci de neutralité et d'équité de l'impôt. La réforme de 2018 du CI et le projet de LF 2020 ne vont pas dans ce sens.

114. Le système d'incitations fiscales prévu au CI est complexe. Les avantages accordés concernent de nombreux impôts et taxes et sont organisés selon l'implantation géographique, les activités, le niveau des investissements, la taille de l'entreprise et les phases du cycle des affaires. Toutes les combinaisons possibles génèrent donc une multitude de régimes particuliers, un système d'incitation « à la carte », qui est difficile à mettre en œuvre, à suivre, et à évaluer. Par exemple, le suivi-évaluation du CI par le CEPICI ne concerne que le respect des engagements de l'entreprise mais pas l'impact des mesures sur l'investissement et la croissance. La fiabilité des quantifications de manque à gagner soulèvent aussi quelques questions. Le rapport sur les dépenses fiscales de 2018 considère par exemple les exonérations de TVA comme un manque à gagner, ce qui surestime très largement les dépenses fiscales au titre du CI⁸³. À l'inverse, un certain nombre de mesures (6 sur 16), toujours relatif au CI, n'ont pu être évaluées.

115. Les incitations fiscales ont une couverture sectorielle extrêmement large. À l'exception du commerce, des banques et assurances, du BTP résidentiel et des professions libérales qui sont exclus du CI, tous les autres secteurs de l'économie sont éligibles à au moins l'un des dispositifs accordant des avantages fiscaux (CI, CGI, ...). Mais ce large spectre ne garantit pas la neutralité du système, tant les avantages accordés sont différents d'un secteur à l'autre. Les exceptions deviennent la règle. L'optimisation fiscale des entreprises est ainsi facilitée et la crédibilité de la gouvernance fiscale est affaiblie ce qui, *in fine*, crée de l'insécurité économique et fiscale.

116. Le système d'incitation ivoirien renforce de nombreuses inefficacités économiques, qui pourraient s'avérer des freins à la croissance :

- *Il ne permet pas une allocation optimale des ressources* dans l'économie en produisant des distorsions fiscales sectorielles (activités de catégories 1 et 2 pour le CI) et territoriales (zones A, b et C pour le CI). Le choix des activités et leur localisation résultent alors d'une rationalité de très court terme, à l'horizon de la période de grâce fiscale, mais qui obèrent les performances de l'économie à moyen et long terme. Par

⁸³ Les entreprises qui bénéficient du CI sont majoritairement assujetties à la TVA. Les entreprises reversent à l'État la différence entre le montant de la taxe qu'elles facturent et le montant payé sur leurs propres achats. L'exonération de la TVA sur leurs achats n'entraîne donc pas de pertes de recettes pour l'État, puisque la TVA qui aurait été payée en l'absence d'exonération, aurait ensuite été déduite. Ces exonérations ne constituent pas alors une dépense fiscale (outre la question de la valeur temporelle de l'argent). En revanche, si l'entreprise n'est pas assujettie à la TVA, l'exonération de TVA constitue bien une dépense fiscale.

ailleurs, les avantages sont accordés pour orienter l'activité économique, sans qu'il y ait *ex ante* une véritable analyse coût/bénéfice pour la collectivité, et *ex post* une évaluation de la réalisation des avantages attendus.

- *Ces avantages fiscaux biaisent la concurrence entre opérateurs économiques.* Ils introduisent des différences dans les conditions d'exercice d'une même activité selon le régime obtenu (déclaration ou agrément pour le CI), le niveau de l'investissement et la taille de l'entreprise (grande entreprise ou PME, projet structurant). Ils biaisent aussi la concurrence entre les entreprises existantes et les entrants car les conditions d'obtention des avantages, la nature et le niveau de ces avantages varient au gré des réformes des codes. Ce biais de concurrence génère des comportements de recherche de rente, source de gaspillage de ressources. Ces comportements se traduisent par la pression du milieu des affaires chaque année pour introduire de nouvelles mesures « d'incitation ».
- *Le système d'incitation encourage l'optimisation fiscale et en réduit le risque.* La forte différenciation des avantages fiscaux fait que le choix d'investissement n'est plus fonction de sa rentabilité avant impôt mais plutôt de sa rentabilité après impôt.
- *Ces avantages envoient des signaux potentiellement négatifs aux investisseurs les plus sérieux.* L'existence de régimes fiscaux dérogatoires multiples et complexes sous-entend que le régime général n'est pas adapté à la structure économique du pays en raison de sa complexité, des taux appliqués et de son administration. C'est ce régime que devrait supporter l'entreprise après la période de grâce fiscale. La crédibilité de l'État est alors affaiblie, ce qui incite le milieu des affaires à faire pression pour introduire toujours plus d'avantages fiscaux et à percevoir le droit fiscal comme étant négociable. Le nombre de mesures spécifiques du projet de LF 2020 en est une parfaite illustration. Ces régimes fiscaux dérogatoires apportent un doute sur la capacité de l'État à collecter, dans le temps, des recettes fiscales suffisantes pour permettre une offre adéquate de biens publics nécessaires à l'amélioration de la productivité des entreprises du pays.

117. Certains avantages fiscaux entravent par ailleurs le bon fonctionnement de l'impôt et compliquent significativement son administration. C'est le cas par exemple de l'imputation des crédits d'impôt à l'investissement sur une multitude d'impôts et taxes, et notamment sur la TVA. La complexité du mécanisme de la TVA, tout comme la gestion de ses crédits, milite pour sanctuariser cette taxe et donc éviter toute interférence avec d'autres dispositifs fiscaux.

118. Il est difficile d’avoir une estimation fiable du coût budgétaire des avantages fiscaux accordés. Selon le rapport sur les dépenses fiscales de 2018⁸⁴, le coût des avantages fiscaux du CI au titre du BIC et de la patente s’élève respectivement à 6,9 et 1,9 Mds FCFA. Selon les données du CEPICI, pour les mêmes impôts, le coût des avantages fiscaux accordés aux entreprises ayant obtenu leur agrément en 2016, 2017 et 2018 est estimé respectivement à 327 Mds FCFA, 176 Mds FCFA et 426 Mds FCFA, pour la durée des avantages fiscaux⁸⁵. Sur la base de l’échantillon global de 1396 grandes entreprises ayant déclaré par voie électronique en 2018, le montant des dépenses fiscales au titre de l’IBIC/IBNC/IMF s’élève à 46,7 Mds FCFA, dont 4 Mds FCFA au titre du CI (cf. tableau 19). Toutes ces données sont difficilement réconciliables.

Tableau 19. Dépenses fiscales en 2018 au titre des IBIC, IBNC et IMF pour un échantillon de 1396 entreprises

	Dépenses fiscales en M FCFA	Dépenses fiscales en %
Code des investissements	3 999	8,6%
Code minier	191	0,4%
Code pétrolier	76	0,2%
CGI - Réinvestissement des bénéfices	1 665	3,6%
Autres	40 749	87,3%
Total	46 680	100%

Source : calcul de la mission, d’après données DGI.

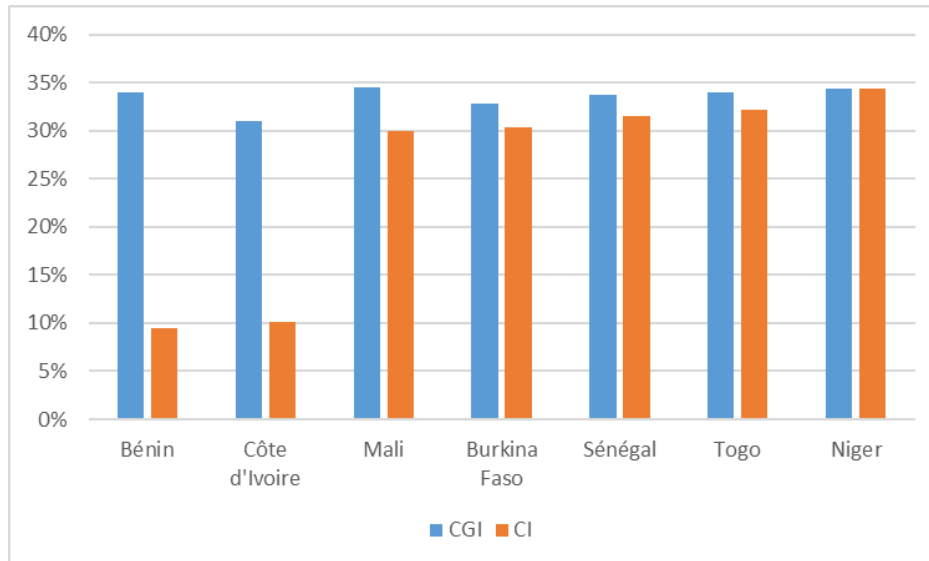
119. Le CI fait porter un risque important sur les revenus de l’État. Il est le plus généreux de la sous-région, avec celui du Bénin. Le taux effectif moyen d’imposition (TEMI) (cf. encadré 4) qui découle de l’application du régime général (CGI) de Côte d’Ivoire est de 31%, légèrement en dessous de ceux des autres pays de l’UEMOA (cf. graphique 14). L’harmonisation de la fiscalité directe en UEMOA explique ce résultat, le taux de l’IS/IB étant la principale composante du TEMI. Mais avec l’application du régime A du CI, le TEMI, calculé sur la base de la cinquième année d’exploitation de l’entreprise, est divisé par trois en Côte d’Ivoire. Il chute à 9,8%, légèrement supérieur à celui du CI béninois, mais très en dessous des autres pays de la sous-région. En effet, pour ces derniers, la durée des avantages fiscaux est plus courte et le TEMI retrouve des niveaux élevés, proche du droit commun, dès la 4^{ème} année. L’harmonisation fiscale en UEMOA n’a donc pas permis d’éviter la concurrence fiscale entre pays membres et la Côte d’Ivoire est, avec le Bénin, le pays qui a la politique la plus concédante en matière d’incitations fiscales à l’investissement et donc la plus couteuse pour les finances publiques. Une telle générosité fiscale

⁸⁴ Le rapport d’évaluation des dépenses fiscales considère les exonérations de TVA accordées aux entreprises comme une dépense fiscale. Ces exonérations ne sont pas des dépenses fiscales car elles n’entraînent pas une perte définitive de recettes pour l’État. Les dépenses fiscales sont donc très largement surestimées. Sans les exonérations de TVA, le montant des dépenses fiscales est divisé par 3.

⁸⁵ Le montant des investissements attendus des entreprises agréées en 2016, 2017 et 2018 est respectivement de 672 Mds FCFA, 465 Mds FCFA et 648 Mds. Les emplois créés la première année devraient être respectivement de l’ordre de 6600, 5800 et 7000 pour les agréments délivrés en 2016, 2017 et 2018, selon le CEPICI.

n'est guère justifiée en Côte d'Ivoire aux regards de ses infrastructures économiques bien plus développées que chez ses voisins.

Graphique 14. Comparaison régionale des TEMI: régime général du CGI versus code des investissements



Note : La comparaison régionale se fait sur la base des impôts et taxes suivant : l'IS, l'IMF, l'IRVM, l'IRC, la contribution des employeurs sur les salaires et la TVA pétrole non déductible.

Source : Calculs de la mission et FERDI.

Encadré 4. Le calcul du TEMI pour une entreprise représentative

Les différents prélèvements supportés par une entreprise peuvent être appréciés par une mesure synthétique : le taux effectif moyen d'imposition (TEMI). Le TEMI s'interprète ici comme la part que représentent les impôts dans le bénéfice de l'entreprise. Cette approche permet de comparer le régime de droit commun avec les régimes dérogatoires en dépassant la simple appréciation des taux statutaire et d'en déduire l'importance des avantages.

Le TEMI est évalué à partir d'un modèle de flux de trésorerie suivant la méthodologie développée par Djankov et al. (2010). Les différents régimes fiscaux sont appliqués aux données comptables d'une entreprise représentative. Cette entreprise est censée être localisée dans la plus grande ville du pays, employer 60 salariés et vendre la totalité de sa production sur le marché local. La charge fiscale supportée par la société est calculée sur les cinq premières années et intègre quatre impôts (contribution employeur/impôts équivalent, IB ou impôt sur les sociétés, IMF, IRVM et TVA non déductible sur les produits pétroliers). Le taux de marge retenu pour l'entreprise est de 20%. L'entreprise est modélisée d'après les coefficients de Djankov (2010). Ces coefficients sont multipliés par le PNB/tête, dont les chiffres datent de 2014 et sont issus des World Development Indicators (Banque Mondiale). Le modèle ainsi construit permet d'avoir un ordre de grandeur du TEMI selon la législation et le pays choisi.

120. La plupart des études montrent que la fiscalité dite « incitative » n'est pas le bon instrument pour compenser d'éventuels effets négatifs de facteurs structurels de l'économie dégradés et de défaillances de marchés⁸⁶ — coût élevé des facteurs, leur disponibilité limitée, infrastructures publiques défaillantes, incertitude juridique, formation insuffisante de la main-d'œuvre, absence de protection des droits de propriété — qui affectent l'activité économique et l'investissement dans les pays en développement. La fiscalité ne peut se substituer à une offre de biens publics adéquates et à une régulation des marchés efficace. L'étude de McKinsey et al. (2003) soulignait déjà que les avantages fiscaux en faveur des investissements ne jouaient qu'un rôle marginal dans la localisation des entreprises multinationales. Des études plus récentes réalisées par la Banque Mondiale auprès des investisseurs dans les pays en développement confirment ces résultats : 92 % des investisseurs en Guinée déclarent qu'ils se seraient installés sans les incitations offertes. Ce chiffre est de 91 % en Tanzanie et de 78 % au Mozambique (Van Parys and James, 2014, Loeprick, 2017⁸⁷). Ce rôle peut même devenir négatif en raison des coûts de gestion et d'administration induits⁸⁸. Ainsi, les exonérations fiscales ne feraient que rendre encore plus rentables des investissements qui auraient eu lieu de toute façon, en privant le budget de l'État de recettes cruciales pour augmenter l'offre de biens publics nécessaires au développement des pays et à la stabilité du cadre macroéconomique, comme le suggère d'ailleurs l'exemple du secteur des télécommunications en Côte d'Ivoire. Selon le CEPICI⁸⁹, sur la période 2014-2016, 84% des IDE ont concerné ce secteur. Il a représenté sur la même période 64% des investissements qui ont bénéficié du régime de l'agrément au CI. La rentabilité financière moyenne de ces investissements a été de l'ordre de 66% sur la période, ce qui questionne la nécessité d'octroyer des incitations fiscales à de tels projets.

121. La Côte d'Ivoire possède des infrastructures économiques qui lui permettent d'être attractive à l'échelle du continent. Elle doit profiter de cet atout et de la dynamique économique actuelle pour repenser son système d'incitations, comme le suggérait déjà le précédent rapport d'assistance technique du FMI de 2012. Cette attractivité pourrait être renforcée avec un système fiscal adapté à son niveau de développement, c'est-à-dire avec un système de droit commun « général » et stable qui intègre un nombre restreint d'avantages

⁸⁶ Cf. par exemple, Zee *et al.*, 2002, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries", *World Development*, Vol. 30, n°9, pp. 1497-1516.

⁸⁷ Banque Mondiale, présentation au colloque du CREDAF de mai 2017.

⁸⁸ Il est difficile d'apprécier le coût de la gestion des avantages du CI car ils recouvrent notamment, du côté de l'administration, les coûts de la délivrance de l'agrément et du suivi évaluation de la CEPICI, puis les coûts de contrôle des agents de la DGI et de la DGD. En 2019, le budget du Secrétariat d'État chargé de la promotion des investissements privés est de 8,8 Mds FCFA dont 3,8 Mds FCFA pour le budget de fonctionnement du CEPICI. Par ailleurs, les coûts pour les entreprises sont aussi loin d'être négligeables car ils compliquent les relations avec l'administration.

⁸⁹ Rapport sur les Investissements agréés et secteurs économiques porteurs en Côte d'Ivoire : focus 2014, Centre de Promotion des investissements en Côte d'Ivoire (CEPICI), décembre 2018.

fiscaux bien ciblés. Les bonnes pratiques dans le cadre d'incitations fiscales inscrites au CGI sont résumées à l'encadré 5.

Encadré 5. Principes à respecter lors de l'élaboration d'incitations fiscales

Afin de maximiser les avantages pour l'économie et d'en minimiser les coûts, tout système d'incitation fiscale devrait être :

Ciblé. Une incitation fiscale doit viser directement le but recherché. Par exemple, une mesure visant à stimuler les investissements devrait réduire directement le coût des investissements et non augmenter artificiellement les bénéfices. Par exemple, les amortissements déterminent la vitesse à laquelle l'investisseur récupère le coût de ses immobilisations et donc affecte directement le rendement après-impôt de ces immobilisations. La fiscalité, en permettant d'utiliser des taux d'amortissement supérieurs à ceux généralement admis selon la durée de vie économique, permet à l'investisseur de dégager un rendement après impôts plus élevé. Les amortissements accélérés et dégressifs sont considérés comme des moyens efficaces pour encourager l'investissement car ils ciblent directement l'acte d'investir.

Neutre. Les incitations fiscales ne doivent pas créer d'opportunités d'optimisation fiscale ni de discrimination entre opérateurs économiques.

Transparent. L'éligibilité à l'incitation et les exigences de publicité des investisseurs doivent être simples et transparentes. Les gouvernements devraient produire et publier les dépenses fiscales (manque à gagner) afin que le Parlement et la société civile puisse débattre de leurs mérites.

Stable. Des changements fréquents et dérogations nombreuses aux règles affectent la crédibilité de la politique, donc son efficacité.

Recommandations

Principes généraux, bonnes pratiques

- Préférer un système de droit commun « incitatif » et stable, plutôt d'un régime fiscal complexe, morcelé et changeant
- Mener une véritable étude d'impact économique du code des investissements et des mesures d'incitation fiscale inscrites au CGI

Mesure à mettre en œuvre immédiatement

- Supprimer du code des investissements l'imputation des crédits d'impôt sur la TVA
- Nettoyer le CGI en y retirant les exonérations qui ne sont pas appliquées
- Initier une analyse coût-bénéfices des incitations fiscales au code des investissements

Mesures à mettre en œuvre à moyen terme

- « Enfermer » les mesures d'incitation fiscale à l'investissement dans un seul texte légal, le CGI dans l'idéal

- Réserver ces mesures d'incitation aux seules sociétés, sans distinction de régime et de catégorie, mais maintenir une liste négative de secteurs (Banque/assurance, télécommunications...)
- Réviser les conventions d'établissement existantes, sous le contrôle du Parlement

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque Mondiale, 2019, *Côte d'Ivoire : relever le défi de la mobilisation fiscale*, (Washington : Banque Mondiale).

Djankov S., Ganser T., McLiesh C., Ramalho R. et Shleifer A., 2010, "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship," *American Economic Journal: Macroeconomics, American Economic Association*, vol. 2(3), pages 31-64, July.

Fonds monétaire international, 1995, *Tax Policy Handbook*, ed. P. Shome, Fiscal Affairs Department (Washington: FMI).

Fonds monétaire international, July 2019, *Cote d'Ivoire : Fifth Reviews Under the Arrangement the Extended Credit Facility and Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility- Press Release; Staff Report; Supplementary Information and Statement by the Executive Director for Côte d'Ivoire*, IMF Country Report No. 19/197, African Department, (Washington: FMI).

Goodwill Audit & Consulting, 2018, *Étude relative à la réforme des ITS et de l'IGR*, version définitive du rapport de mission (Abidjan).

James, S. 2013, Effectiveness of Tax Incentives in Developing countries – Evidence and Policy Implications, The World Bank Group.

MacKinsey and Co, 2003, *New horizons: Multinational Company Investment in developing countries*, San Francisco.

Mansour, Mario Christophe Waerzeggers et Jean-François Brun, 2012, *Côte d'Ivoire—Évaluation de la fiscalité intérieure et propositions de réforme* (Washington : FMI).

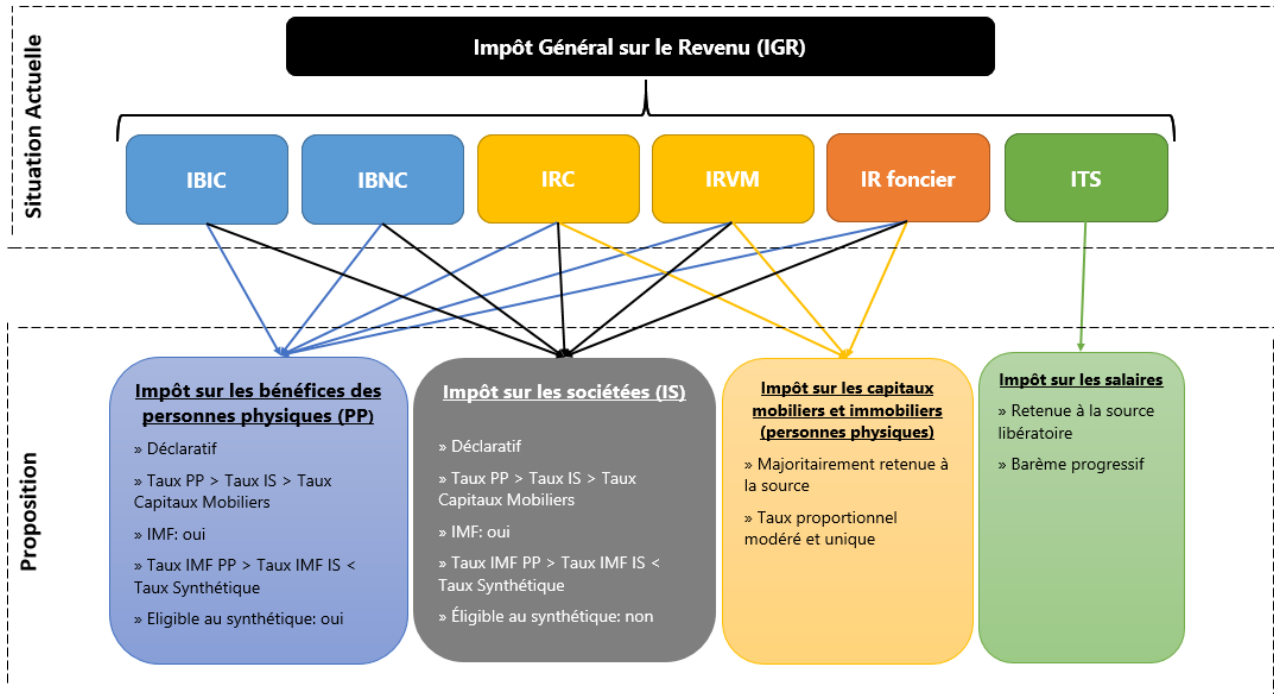
Mansour, Mario Christophe Waerzeggers et Jean-François Brun, 2013, *Côte d'Ivoire—La poursuite des réformes de la politique fiscale* (Washington : FMI).

Rota-Graziosi, Grégoire, Sébastien Leduc et Guy Gilbert, 2018, *Côte d'Ivoire—La Taxe sur la Valeur Ajoutée, la fiscalisation du secteur informel et l'impôt foncier* (Washington : FMI).

Van Parys, S. et S. James, 2010, "The Effectiveness of Tax incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone," *International Tax and Public Finance*, 17:4, pp. 400-429.

Zee *et al.*, 2002, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries", *World Development*, Vol. 30, n°9, pp. 1497-1516.

Annexe 1. Architecture globale de la fiscalité directe



Annexe 2. Régimes d'impôt synthétique en Afrique

Pays	Appellation	Seuil inférieur	Seuil supérieur	Taux
Côte d'Ivoire	Régime de l'impôt synthétique	5M FCFA	50M FCFA	Différents barèmes de CA avec taux effectifs entre 2% et 8,7% du CA
Ghana	Presumptive taxation	Env. 2,4M FCFA ¹	Env. 14M FCFA ¹	3%
Kenya	Turnover tax (TOT)	Env. 2,8M FCFA ²	Env. 28M FCFA ²	3%
Rwanda	Lump sum tax	Env. 13M FCFA ³	Env. 33M FCFA ³	3%
Uganda	Presumptive taxation	Env. 7,5M FCFA ⁴	Env. 22M FCFA ⁴	Minimum entre 1,5% du CA et certains montants forfaitaires définis par tranche de CA
Sénégal	Contribution globale unique (CGU)	Aucun	50M FCFA	Différents barèmes (en fonction de l'activité) avec taux progressifs par tranche de CA (de 1% à 8%)
Cameroun	Régime de l'impôt libératoire	Aucun	10M FCFA	Tarifs fixés selon fourchette par catégorie d'activité
Gabon	Régime simplifié	20M FCFA	80M FCFA	5,95%
Mali	Régime de l'impôt synthétique	Non	50M FCFA	3%
Togo	Taxe professionnelle unique (TPU)	Non	30M FCFA	2,5% (production) et 8,5% (services)
Bénin	Taxe professionnelle synthétique (TPS)	20M FCFA	50M FCFA	2%; 1,5% (activités de négoce)
Burkina Faso	Contribution des micro-entreprises (CME)	Non renseigné	15M FCFA	Tarifs forfaitaires établis par zone, par classe et par profession pour les activités exercées à demeure, et en fonction du moyen de déplacement pour celles exercées en ambulatoire, conformément à des tableaux indiqués dans le CGI.
Niger	Régime de l'impôt synthétique	5M FCFA	50M FCFA	5% (commerce) et 10% (services)
R.C.A.	Impôt global unique	Non renseigné	30M FCFA	12%
Congo-Brazza.	Régime du forfait	Non renseigné	40M FCFA	8%
Tchad	Impôt général libératoire	Non	20M FCFA (biens) et 10M FCFA (services)	Tarifs forfaitaires arrêtés par zone d'imposition et à l'intérieur d'une fourchette fixée par catégorie d'activité
Sierra Leone	Small taxpayer regime	Env. 700,000 FCFA ⁵	Env. 25M FCFA ⁵	Grilles de CA avec impôt forfaitaire et taux sur le CA progressifs (entre 2% et 6%)
Mauritanie	Forfait BIC	Non renseigné	Env. 50M FCFA ⁶	3%

Sources: Législations nationales, sites officiels consultés le 2 juin 2018, IBFD, Deloitte, PKF et misison.

1 Conversion en FCFA de 20,000 et 120,000 GHS

2 Conversion en FCFA de 500,000 et 5M KSH

3 Conversion en FCFA de 20 RWF et 50M RWF

4 Conversion en FCFA de 50M et 150M UGX

5 Conversion en FCFA de 10M et 350M SLL

6 Conversion en FCFA de 10M et 30M MRO

Annexe 3. Régimes d'impôt minimum en Afrique

Pays	Taux standard	Taux réduit	Minimum	Maximum
Côte d'Ivoire	0,5% (réel normal) ; 2% (réel simplifié); 5% (BNC)	0,1% (pétrole, gaz butane, eau et électricité) ; 0,15% (secteur financier)	3M FCFA; 400,000 FCFA (réel simplifié et BNC); 500,000 FCFA (stations service)	35M FCFA
Kenya	Non	Non	Non	Non
Algérie	Non	Non	Env. 50,000 FCFA ¹	Non
Maroc	0,5%	0,25% (certains produits, dont gaz, eau, pétrole, électricité,...); 6% (certaines prof. libérales)	Env. 180,000 FCFA; Env. 90,000 FCFA (revenus professionnels ou agricoles) ²	Non
Gabon	1%	Non	1M FCFA	Non
Cameroun	2,2% (réel normal) ; 5,5% (réel simplifié)	Non	Non	Non
Sénégal	0,5%	Non	500,000 FCFA	5M FCFA
Tunisie	0,2%	0,1% (certaines activités)	Entre env. 45,000 - 110,000 FCFA selon activités et personne physique ou morale ³	Non
Bénin	0,75%	Non	200,000 FCFA	Non
Mali	1%	Non	Non	Non
Burkina Faso	0,5%	Non	1M FCFA; 300,000 (régime simplifié)	Non
Niger	1,5%	1% (entreprises industrielles); 3% (entreprises dont l'IMF est base sur la marge brute)	Non	Non
Togo	1%	Non	50,000 FCFA	500M FCFA
Congo-Brazza.	1%	Non	500,000 FCFA	Non
Tchad	1,5%	Non	1M FCFA	Non
R.C.A.	1,85%	0,3% (agriculture)	1,85M FCFA; 300,000 FCFA (agriculture)	Non

Sources: législations nationales, Deloitte et mission

1 Conversion de 10,000 DZD.

2 Conversion en FCFA de 3,000 et 1,500 MAD

3 Conversion en FCFA de 200 et 500 TND

Département des Finances Publiques

Fonds Monétaire International

700 19th Street NW

Washington, DC 20431

USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>