

2014 : BAD/ RENFCAP : Evaluation des régies financières en Côte d'Ivoire

Résumé exécutif

La crise économique et financière mondiale de 2007/2008 a accentué les tensions sur les marchés financiers et l'incertitude caractérisant les flux d'aide et d'investissement étrangers vers les pays en développement. Confronté à la raréfaction des ressources au niveau mondial, le dialogue politique international, conformément au Consensus de Monterrey (2002) et la Conférence de Doha (2008) préconise le renforcement de la mobilisation des ressources internes dans les PED pour atteindre les OMD. La mobilisation des ressources fiscales constitue alors la première source durable et prévisible de financement du développement et permet de dégager un espace budgétaire approprié pour le financement des dépenses prioritaires.

La Côte d'Ivoire a traversé une décennie de crise militaro-politique qui a fortement été ébranlé le niveau de développement économique et social. Aucun secteur n'a été épargné : l'administration publique souffre d'un dysfonctionnement, la situation sanitaire dans les zones de conflit reste précaire et les réseaux d'approvisionnement en eau potable ont été détruits, les tensions politico-ethniques perdurent et la fracture sociale est importante.

Le Plan National de Développement 2012-2015 avec l'ambition de transformer la Côte d'Ivoire en un pays émergent à l'horizon 2020 et de réduire de moitié le taux de pauvreté d'ici fin 2015, s'attaque aux défis majeurs de redéploiement et de modernisation de l'administration publique, de réhabilitation et de construction de nouvelles d'infrastructures, de créations de nouveaux emplois et de l'amélioration de l'accès à des services sociaux de qualité. Pour relever ces défis, l'Etat doit accroître substantiellement ses ressources propres à travers une mobilisation fiscale plus rentable efficace, et équitable.

Cette étude a pour objectif principal d'évaluer la performance des régies financières de la Côte d'Ivoire. L'intérêt de ce travail est d'identifier des stratégies à même d'améliorer le rendement et l'efficacité du système fiscal ivoirien. Par ailleurs, les résultats des investigations contribueront à la mise en place d'un contrat de performance qui permettra de renforcer les capacités de mobilisations des ressources fiscales.

L'approche méthodologique adoptée cumule trois types d'analyse:

- d'abord la collecte des données comprenant la revue documentaire (des documents de travail, des textes juridiques et des rapports d'étude de la DGI, DGD, DGTCP et bien d'autres structures ont été exploités), la collecte de données secondaires relatives à l'organisation et à l'activité des régies financières, au rendement du système fiscal ivoirien et aux différents coûts subis par les régies, et la collecte de données qualitatives auprès des directions techniques de chacune des régies financières.

- ensuite l'analyse SWOT qui met en évidence les forces et les faiblesses des régies financières à la lumière des informations sur leurs stratégies de gouvernance, leurs organisations et leurs fonctionnements. Les variables d'intérêt comprennent, entre autres, la gestion stratégique, l'organisation de la régie, le cadre réglementaire, l'efficacité du personnel, le renforcement des

capacités, la qualité des services aux contribuables, la modernisation de l'administration, la collecte et le recouvrement, et la gouvernance interne ; et

- enfin l'analyse statistique et économétrique qui estime le rendement fiscal, le potentiel fiscal des régies et la fraude fiscale.

Les différentes approches employées dans cette étude permettent d'aboutir à de nombreux résultats dont les plus importants sont synthétisés dans cette note.

Les principaux résultats

L'analyse FFOM met en évidence des efforts notables accomplis par les différentes régies, mais aussi des difficultés à surmonter pour renforcer leur performance.

Principales forces de la DGI :

- existence d'un plan stratégique et d'un cadre de suivi évaluation;
- taux élevé de réalisation des objectifs de recettes ;
- existence d'une brigade de lutte contre la fraude décentralisée dans les Directions Régionales ;
- actualisation régulière des textes ;
- existence d'un système de motivation (prix d'excellence, code d'éthique et de déontologie, formation, primes) ;
- création de centres d'impôts pour les moyennes entreprises ;
- existence d'un cadre de collaboration DGI-secteur privé pour la mise en œuvre des réformes.
- existence d'un centre de renforcement des capacités des agents de la DGI ;
- existence d'un programme de communication et de sensibilisation au civisme fiscal ;
- existence d'une démarche qualité conforme au référentiel ISO 9001;
- existence de mécanismes de compensation des crédits d'impôt.
- existence d'un progiciel de gestion des opérations d'assiettes et de recouvrement (GUOAR) connecté à ASTER (DGTCP) ;
- existence de mesures de lutte contre la fraude; etc.

Les principales faiblesses de la DGI :

- application non effective du plan stratégique;
- insuffisance de ressources humaines qualifiées pour l'élaboration du plan stratégique ;
- faiblesse du cadre de suivi des contribuables au régime normal simplifié ;
- fraude à la TVA élevée chez les PME;
- existence de mécanismes de compensation des crédits d'impôt ;
- existence d'une multitude d'impôts indirectes applicables aux PME ;
- absence d'un outil de gestion des ressources humaines ;
- insuffisance des ressources pour le financement des besoins de formation ;
- insuffisance du personnel ;
- démotivation des agents à occuper des postes non fiscaux ;
- inadéquation entre certaines formations et activités de la DGI
- absence d'un mécanisme de paiement électronique des impôts ;
- faible cadastrage du milieu urbain ;

- longs délais de traitement des recours
- complexité des procédures de remboursement des crédits d'impôt ;
- insuffisance du nombre d'inspecteurs fiscaux et d'auditeurs ; etc.

Principales forces de la DGTCP :

- application effective du plan stratégique ;
- existence d'un esprit d'équipe dans la mise en œuvre du plan stratégique.
- existence d'un plan de trésorerie régulièrement mis à jour ;
- décentralisation de la gestion du budget de la DGTCP dans les directions centrales et régionale;
- taux élevés d'exécution des budgets des directions centrales et régionales
- satisfaction des objectifs de mobilisation des ressources sur le marché financier ;
- existence d'un profil de carrière ;
- mise en œuvre régulière de réformes pour impulser le déploiement et la modernisation des services sur le territoire national ;
- existence d'une démarche de qualité ;
- existence d'un progiciel de gestion comptable ASTER ;
- existence d'un système de motivation (prix d'excellence, code d'éthique et de déontologie, formation, primes) ;
- informatisation des services ;
- obtention du prix de la meilleure administration numérique ;
- existence d'une interface de gestion de la dette intérieure entre la DGTCP et les fournisseurs de l'Etat ;
- existence d'un mécanisme d'évaluation des programmes de communication et de sensibilisation des usagers ;;
- existence d'un comité de gestion de la dette publique ; etc.

Principales faiblesses de la DGTCP :

- absence d'un contrat de performance ;
- insuffisance de ressources financières pour la mise en œuvre effective du plan stratégique ;
- absence de comptabilité matière dans les comptes de l'Etat ;
- transposition incomplète des directives de l'UEMOA dans la gestion des finances publiques ;;
- insuffisance des ressources financières pour le renforcement des capacités ;
- délais longs de règlement des factures des fournisseurs ;
- absence de transparence dans l'arbitrage des factures à payer ;
- absence d'un mécanisme de paiement en ligne ;
- non mise en œuvre du plan de renouvellement du matériel informatique ;
- manque d'études économiques sur l'efficacité de la dette intérieure ;
- manque de synergie entre les directions centrales
- manque de synergie entre les directions centrales ; etc.

Principales forces de la DGD :

- existence d'un plan stratégique ;
- existence d'une politique de dédouanement informatisée et interactive avec voie de recours pour les contribuables ;
- existence d'une brigade de lutte contre la fraude décentralisée.

- taux élevé de satisfaction des objectifs de recettes ;
- évaluation des coûts des exonérations ;
- existence d'un système de motivation (prix d'excellence, code d'éthique et de déontologie, formation, primes) ;
- existence d'une démarche qualité conforme au référentiel ISO 9001 ;
- informatisation des principales tâches des services de dédouanement. ;
- adaptation des services aux nouveaux métiers de la douane ;
- existence de moyens de contrôle basé sur l'analyse du risque ;
- mise à jour régulière du logiciel SYDAM. ;
- existence du code d'éthique et de déontologie ;
- existence d'un mécanisme de contrôle basé sur l'analyse du risque (DARV) ;
- élaboration d'un projet de galonnage ; etc.

Principales faiblesses de la DGD :

- application non effective du plan stratégique ;
- absence d'un mécanisme de suivi évaluation des actions stratégiques ;
- insuffisance de ressources humaines qualifiées pour l'application effective du plan stratégique.;
- inexistence de contrat de performance ;
- insuffisance de ressources humaines qualifiées pour l'application effective du plan stratégique.;
- insuffisance des équipements militaires ;
- inadéquation du code douanier en vigueur aux pratiques modernes des activités douanières ;
- couverture insuffisante des postes frontaliers ;
- inadéquation du code douanier en vigueur aux pratiques modernes des activités douanières ;
- difficultés à localiser tous les commissionnaires agréés en douanes ;
- taux de rotation élevé du personnel dans les services sans incitations ;
- absence d'un mécanisme de paiement électronique des droits de douane ;
- la gestion moins transparente des régimes spéciaux de dédouanement ;
- procédures complexes d'exécution des crédits budgétaires alloués à la DGD ;
- faiblesse des procédures d'échange d'information sur les contribuables entre les régies ; etc.

Le diagnostic du cadre juridique et règlementaire a révélé quelques faiblesses :

- les conditions d'élaboration de la norme douanière et fiscale sont peu propices à l'amélioration de sa qualité ;
- l'évaluation de la norme fiscale est absente de la pratique ivoirienne ;
- le foisonnement de la doctrine administrative est préjudiciable à la sécurité des contribuables et des entreprises ;
- l'absence fonctionnelle de l'Assemblée Nationale au cours des dernières années a rendu impossible la transposition des directives de l'UEMOA dans l'ordre juridique ivoirien.
- la faiblesse des capacités est observée dans toutes les régies.
- l'absence de contrat de performance est un frein à la bonne prévisibilité des axes stratégiques.
- le rapprochement entre informations comptables et budgétaires. Il y a une limite à la fidélité dans la transmission de l'information comptable au SIGFIP.

Du point de vue de la performance financière, la contribution des trois régies à l'effort de mobilisation des ressources publiques est appréciable. De 2001 à 2012, les objectifs de recettes

fiscales (DGI et DGD) et d'emprunts obligataires (DGTCP) ont doublé et les taux de réalisation sont au-delà de 100%. Cependant, le rendement fiscal reste faible car la pression fiscale est volatile et largement inférieure à 20%. Le rendement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux s'est dégradé au fil des ans passant de 149,6% en 2004 à 48,8% en 2012 en raison des effets de la crise militaro-politique sur les entreprises.

L'estimation du potentiel fiscal structurel a permis d'analyser l'efficacité et l'effort de recouvrement des impôts. Il en ressort que les périodes 1969-74, 1979-81, 1984-86, 1991-92, 1988-2004 et 2011 se sont caractérisées par une inefficacité de l'administration fiscale. La stabilité politique et la stabilité économique sont des facteurs déterminants d'une exploitation efficace du potentiel fiscal en Côte d'Ivoire.

Selon les estimations, le niveau de recettes collectées est largement en deçà du niveau potentiel légal. Les recettes potentielles de 2013 se situeraient entre 22% et 35% du PIB. Le taux de recouvrement estimé à partir des recettes potentielles sur la période 1999-2011 avoisine 62%, soit un manque à gagner d'environ 629 milliards par an. L'élargissement de la base fiscale par la fiscalisation du secteur informel et la lutte contre la fraude fiscale permettraient de mobiliser des ressources pour combler le gap de recettes.

Au total, les résultats indiquent que des progrès considérables en termes de performances économique et financière ont été réalisés mais des efforts importants restent à accomplir pour moderniser le système fiscal ivoirien.

Les analyses réalisées permettent de proposer des recommandations suivant les acteurs en vue d'accroître la performance de chaque régie.

Le Ministère de l'Economie et des Finances devra :

- Initier la culture de la performance au sein du MEF en adoptant un cadre d'appel d'offre pour la désignation des Directeurs généraux des régies et en imposant la gestion stratégique axée sur la performance ;
- rationaliser les textes qui régissent le fonctionnement des régies et créer des synergies entre directions générales du MEF et du Ministère du Budget d'une part, et d'autre part entre les Directions centrales des régies ayant les mêmes attributs ;
- développer le partenariat entre les régies et le secteur privé pour améliorer la qualité de l'information recherchée par les administrations publiques et accroître le degré de participation des principaux secteurs d'activités à la mobilisation des ressources publiques ;
- assurer la cohérence de la politique fiscale et son harmonisation avec les directives communautaires de l'UEMOA ;
- renforcer les capacités de l'administration fiscale afin de l'habiliter à repérer les entreprises opérant en dehors du système fiscal ;
- initier une politique volontaire de lutte contre toute forme de corruption et de fraude fiscale ;
- Soutenir politiquement et financièrement le déploiement de l'administration fiscale et douanière sur l'ensemble du territoire national et les postes de contrôle stratégiques. À cet effet, il est nécessaire de disposer d'un compte d'investissement commun aux régies

alimenté par des quotes-parts d'impôts afin de financer d'importants projets d'équipement et d'aménagement immobilier ;

- développer la catégorisation des contribuables (grands, moyens et petits) et uniformiser cette catégorisation les traitements associés dans les régies financières. Une bonne entreprise doit être reconnue comme telle par l'ensemble des services des régies. Si un cas de fraude est signalé, elle ne peut continuer à être bien cotée par d'autres services ;
- Engager les différentes régies dans la signature d'un contrat de performance.

Pour la DGI, il faudra :

- Actualiser et appliquer le plan stratégique de la DGI ;
- renforcer les procédures de recouvrement, de gestion et de contrôle des entreprises, en commençant par celles des régimes réels ;
- renforcer l'action de recouvrement, de déclaration et de paiement spontanés de l'impôt ;
- simplifier les procédures fiscales et les démarches de paiement de tous les impôts ;
- raccourcir les délais de traitement des dossiers;
- renforcer les structures de contrôle externe (brigade de vérification) et interne (Inspection des services) afin de mieux lutter contre la fraude et la corruption;
- institutionnaliser l'application effective de la facture normalisée pour toutes les PME ;
- contrôler le circuit de distribution de la facture normalisée et rechercher un mécanisme de financement permettant de l'éditer son sein de la DGI ;
- améliorer et assainir le mécanisme de remboursement de la TVA qui propose deux voies aux contribuables: la voie normale qui dure au maximum deux mois et la voie accélérée qui dure au maximum 15 jours (une porte ouverte à la corruption) ;
- évaluer et rationnaliser les exonérations en supprimant celles qui satisfont difficilement les objectifs recherchés ;
- mettre en place une politique volontariste de lutte contre les fausses déclarations, par un système de croisement des fichiers entre déclarants, (facturés et facturants), surtout dans les secteurs à forte valeur ajoutée comme le bâtiment et les travaux publics. Ce type de contrôle peut faire l'objet d'un contrat avec le privé, qui inclut éventuellement la saisie des données ;
- simplifier la fiscalité des petites entreprises, par substitution d'un impôt synthétique unique aux divers droits et taxes actuellement en vigueur ;
- Renforcer les services de contrôle et d'audit de sorte que leurs missions puissent couvrir les principaux postes de recouvrement.

Pour la DGD, il faudra :

- renforcer une stratégie GAR et une démarche qualité visant à certifier les principaux postes de dédouanement ;
- réduire la lourdeur des procédures administratives et la complexité du langage douanier;
- procéder à la classification des contribuables en vue de leur fournir un traitement fiscal plus approprié et mieux adapté à leurs préoccupations ;
- renforcer les missions d'inspection et de contrôle dans les zones stratégiques où la fraude s'intensifie ;
- les enjeux de modernisation et de professionnalisme nécessitent la formation spécialisée des douaniers dans divers domaines d'activité ;
- améliorer la politique de communication et de diffusion de l'information relative aux textes et procédures douanières ;
- établir et renforcer les synergies avec les administrations publiques et les forces de défense pour faciliter le recouvrement des données sur les activités d'importation et d'exportation;

- équiper et moderniser toutes les recettes de base pour améliorer l'efficacité des travaux comptables et faciliter le transfert des fonds recueillis vers la BCEAO ;
- réalise la connexion directe entre les progiciels ASTER et SYDAM ;
- instituer le paiement électronique des droits de douane pour réduire les marges d'erreurs, les rejets de chèques afin de permettre une gestion transparente des contentieux.

La DGTCP devra :

- continuer les réformes internes de normalisation et de la démarche qualité visant à terme la certification de tous les postes comptables ;
- gérer efficacement les ressources budgétaires et rendre compte régulièrement aux autorités compétentes ;
- promouvoir un plan de carrière pour les postes non comptables de la DGTCP pour mettre fin à la forte rotation du personnel non comptable dans ces services ;
- renforcer les missions d'inspection et d'audit de sorte à couvrir tous les postes comptables existant sur le territoire national ;
- augmenter la célérité des paiements en diminuant le délai d'exécution de 90;
- définir une stratégie claire d'endettement en harmonie avec le PND ;
- planifier la mobilisation et rationnaliser l'utilisation des ressources collectées sur le marché financier ;
- accroître les compétences du personnel de la DGTCP surtout dans les domaines de la finance internationale, de l'audit et de la régulation bancaire (suivant les nouvelles orientations de la Direction Générale).
- renforcer et faciliter l'accès aux bases de données documentaires et statistiques existant à la fois sur les textes réglementaires, les agents de la DGTCP, les clients et l'économie ivoirienne. Ces bases de données pour faciliter respectivement l'élaboration des actes administratifs et la gestion du personnel, l'acquisition d'information sur les activités des contribuables et le cadrage macroéconomique de l'économie.
- renforcer les synergies entre les directions centrales dans la mise en œuvre du plan stratégique.