

# **UN RECOUVREMENT DE L'IMPÔT FONCIER LIMITE PAR SON MODE DE GOUVERNANCE EN CÔTE D'IVOIRE : CAS DE VILLE DE BOUAKE**

## **PROPERTY TAX COLLECTION LIMITED BY ITS GOVERNANCE MODEL IN CÔTE D'IVOIRE: THE CASE OF THE CITY OF BOUAKE**

SIYALI Wanlo Innocents\*

Enseignant-Chercheur à l'Université Peleforo GON COULIBALY, Côte d'Ivoire

Email : siyaliinnocent@yahoo.fr

GOULIA Vlangny Jean-Baptiste

Enseignant-Chercheur à l'Université Peleforo GON COULIBALY, Côte d'Ivoire

KRAMO Kossia Solange épouse SORO

Ingénieur des techniques sciences géographiques et topographiques à la direction du cadastre de Bouaké 1

### **RESUME**

Le système fiscal ivoirien prévoit le paiement de l'impôt foncier sur les propriétés bâties ou non. Contrairement à la métropole abidjanaise où la collecte de cet impôt est rigoureusement organisée et suivie par les services des impôts, les villes de l'intérieur du pays comme Bouaké, connaissent des recouvrements de l'impôt foncier relativement faibles au regard du volume de leur assiette fiscale foncière. Le système en vigueur prévoit l'octroi intensif d'exonérations et de mesures dérogatoires pour booster le paiement de l'impôt. Cependant, il y a une sous-mobilisation de cette recette fiscale. Cette recherche est donc une analyse de la gouvernance du recouvrement de l'impôt foncier sur l'espace urbain de Bouaké. Parti d'une recherche documentaire, l'étude est conduite à partir d'entretiens réalisés auprès des autorités déconcentrées de l'administration fiscale et de la mairie, et d'un questionnaire administré aux chefs de ménage. Au terme des investigations, il ressort que les populations ont une vague perception de l'impôt foncier et de son utilité dans un contexte national où son paiement est fait sur une base déclarative. De plus la faible implication des autorités décentralisées dans le recouvrement de l'impôt foncier et l'imparfaite conception de la matrice cadastrale constituent des facteurs limitants. Une réforme de la législation fiscale qui donne des prérogatives en matière de perception de l'impôt foncier aux collectivités territoriales s'avère nécessaire.

**Mot clés :** Côte d'Ivoire, Bouaké, Gouvernance, impôt foncier

### **ABSTRACT**

The Ivorian tax system provides for the payment of property tax on both built and unbuilt properties. Unlike in the city of Abidjan, where the collection of this tax is rigorously organised and monitored by the tax authorities, towns in the interior of the country, such as Bouaké, have relatively low property tax collection rates in relation to the size of their property tax base. The current system provides for the intensive granting of exemptions and derogations to boost tax payments. However, there is under-mobilisation of this tax revenue. This research is therefore an analysis of the governance of property tax collection in the urban area of Bouaké. Based on documentary research, the study is conducted through interviews with decentralised tax administration and municipal authorities, and a questionnaire administered to heads of households. At the end of the investigations, it appears that the

population has a vague perception of property tax and its usefulness in a national context where payment is made on a declarative basis. Furthermore, the limited involvement of decentralised authorities in property tax collection and the imperfect design of the cadastral matrix are limiting factors. A reform of tax legislation that gives local authorities powers to collect property tax is necessary.

**Keywords:** Côte d'Ivoire, Bouaké, Governance, property tax

## INTRODUCTION

Située en Afrique de l'ouest, la Côte d'Ivoire compte aujourd'hui 29 389 150 habitants (INS, 2021). A l'instar des Etats africains, le pays aspire à un développement tout azimut au lendemain de son accession à l'indépendance en 1960. De par leurs fonctions régaliennes, les pouvoirs publics du nouvel Etat indépendant s'investissent dans la recherche d'une sécurité sociale et d'un cadre de vie idéal et durable pour les populations. Dans les détails, les objectifs généraux des nouvelles autorités nationales se déclinent en plusieurs points. Reprenant A. A. Hauhouot (2002, pp. 91-92), il s'agit entre autre de la modernisation et de la diversification de l'agriculture, de l'accroissement de façon sensible des revenus des producteurs, de l'amélioration des équipements de transport, de l'intensification et de la diversification de la production industrielle parallèlement à une série de mesures dont l'accès à l'énergie hydroélectrique. Il est en outre prévu une batterie d'actions de promotion sociale dans les domaines de l'éducation, la santé, l'habitat et l'hydraulique humaine. La mise en œuvre des nombreux projets, nécessite un puissant effort d'investissements publics. Les financements de l'Etat sont rendus possibles par la croissance des ressources budgétaires qu'une planification et une politique financière rigoureuse ont permis de dégager (Présidence de la république de Côte d'Ivoire, 1971, pp. 31-34). De 1960 à 1970 la Côte d'Ivoire a consacré 418 milliards au budget général de fonctionnement qui a doublé en dix ans. Cependant, l'effort demandé par l'Etat aux contribuables ivoiriens est resté supportable. La pression fiscale est restée dans les limites raisonnables. En 1960, la fiscalité représentait 18,1% du produit intérieur brut. Cette proportion est passée à 19,8% en 1968. Il a été ainsi possible de dégager une épargne budgétaire suffisante pour financer les investissements publics. Aujourd'hui, avec une population en croissance continue, les besoins augmentent de même que les charges de l'Etat qui doit recourir à des ressources financières additionnelles de plus en plus importantes. Pour y arriver, les régies financières sont sollicitées et fortement mises à contribution. A juste titre, l'on comprend l'organisation de la cérémonie du séminaire bilan 2022 et des objectifs 2023 par la Direction Générale des Impôts (DGI) le 06 février à Abidjan. D'une part, ce fut l'occasion pour le ministère du budget et du portefeuille de l'Etat de Côte d'Ivoire, d'indiquer la non atteinte des objectifs fixés en 2022 en terme de recouvrement fiscal et d'autre part, le rappel des objectifs stratégiques qui sont contenus dans le plan d'actions prioritaires du gouvernement ivoirien. Il s'agit notamment du renforcement de l'autonomisation des opérations, de la consolidation de la maîtrise de la dépense publique, de l'amélioration de la mobilisation des ressources, de l'optimisation du cadre de travail. Aussi, est-il recommandé d'accentuer de manière particulière le recouvrement des taxes et des impôts, notamment l'impôt foncier, dont les réalisations restent encore en dessous du potentiel estimé dans la plupart des villes ivoiriennes. Dans la ville « carrefour » qu'est Bouaké en Côte d'Ivoire, des écarts constants existent entre les prévisions de recettes fiscales foncières et les réalisations. Cette insuffisance s'expliquerait par le mode de recouvrement de l'impôt foncier. Ayant en ligne de mire l'optimisation des recettes fiscales foncières, cette recherche est une analyse de la gouvernance du recouvrement de l'impôt foncier sur l'espace urbain de Bouaké. Quels sont les insuffisances des mécanismes du recouvrement foncier en Côte d'Ivoire en général, et

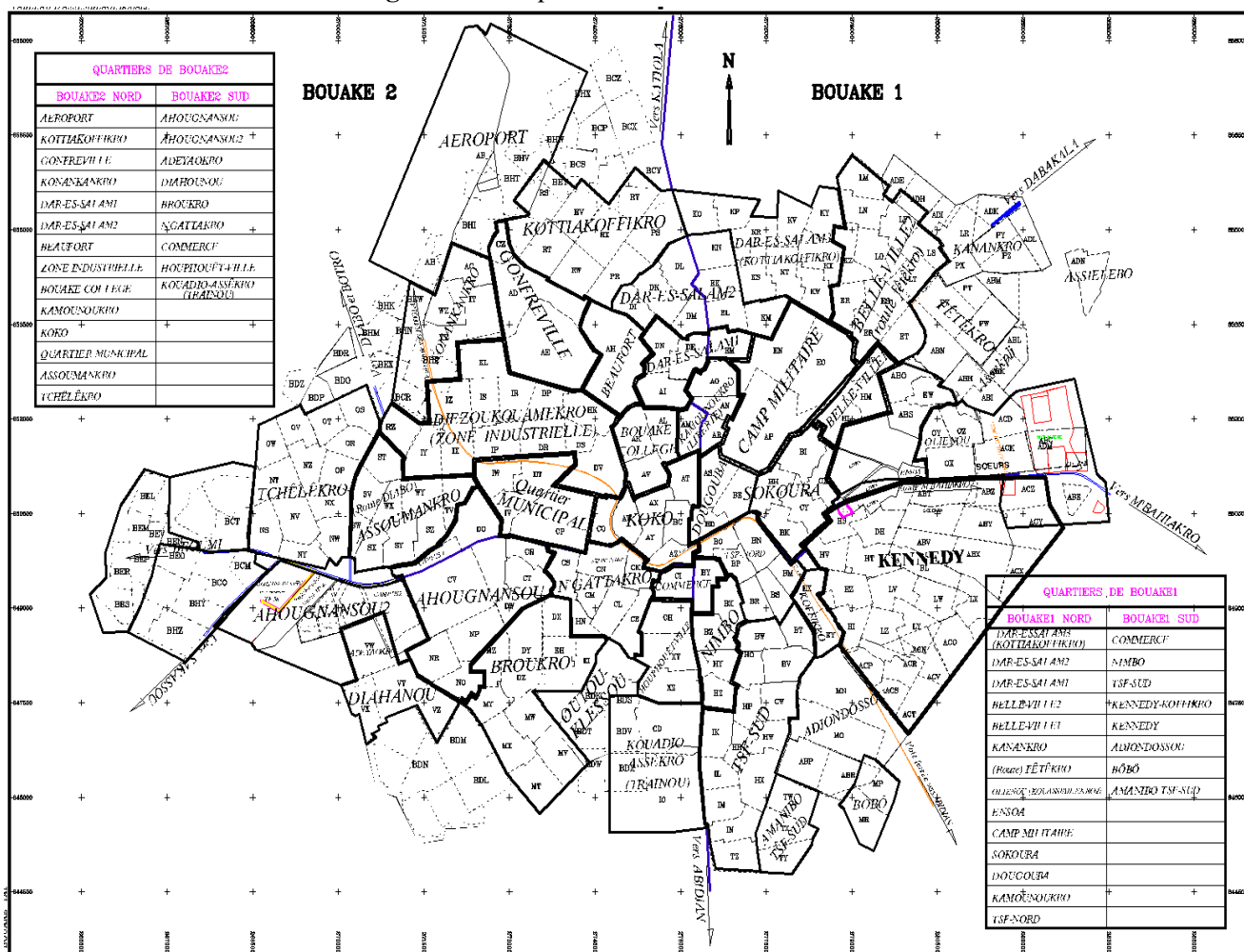
particulièrement à Bouaké ? Nous procédons par une déclinaison de la méthodologie adoptée pour l'étude, des résultats obtenus et leur confrontation avec les recherches antérieures.

## 1. METHODOLOGIE

### 1.1.Champ de l'étude

La ville de Bouaké se trouve au centre de la Côte d'Ivoire, sur un relief plat, et une importante constellation de villages : 143 villages sont dénombrés dans un rayon de 20 km<sup>2</sup> (Mairie de Bouaké, 2024). « *Chef-lieu de la région du Gbêkê et capitale régionale, (...) la ville de Bouaké était la seconde ville industrielle du pays, le centre le plus important du commerce régional et inter-régional. (...) Elle couvre une surface de 14 000 hectares, avec une zone urbanisée de plus de 12 000 hectares* » (K.E. Kouakou et al, 2018, pp. 123-124), et une population dont l'effectif a atteint 832 371 en 2021 (INS, 2021). Cette ville « rivale » d'Abidjan par son architecture, la densité de population, fait figure d'un excellent terrain d'enquêtes pour produire de nouvelles réflexions sur la gouvernance de l'imposition foncière dans cette grande ville (figure 1).

Figure 1 : Les quartiers de la ville de Bouaké



Source : Service du cadastre de Bouaké 1 et 2

L'étalement continu est sans équivoque. Les services de Recettes de l'Impôt Foncier (RIF) subdivisent la ville en deux secteurs (Bouaké 1 et Bouaké 2) tel que présenté sur la figure 1 qui est une carte d'assemblage des quartiers de Bouaké.

## 1.2. Collecte des données

### 1.2.1. Méthodes et outils de collecte des données

La présente enquête a nécessité la collecte de données qualitatives et quantitatives à partir d'une documentation et d'une enquête de terrain. Ainsi, des rapports, mémoires, décrets et texte de lois ont été consultés et ont permis d'avoir une bonne connaissance de l'impôt foncier, notamment leurs différents types, leur mode d'imposition et la méthode utilisée pour leur imposition. Nous avons investi le terrain à partir d'entretiens que nous avons conduits auprès des gestionnaires administratifs de la chaîne foncière, impliqués dans l'imposition foncière à Bouaké. Les données recherchées sont relatives aux modes et techniques d'imposition foncière, à la réglementation en vigueur en la matière, aux difficultés rencontrées dans le recouvrement de l'impôt. Par la suite, un questionnaire a été adressé à des chefs de ménage choisis dans des quartiers de la ville de Bouaké. Avec cet outil, l'objectif est de déterminer la propension des usagers à payer l'impôt foncier, le type d'imposition auquel ils font face, le mode de paiement qu'ils adoptent et leurs souhaits quant à la gouvernance de l'imposition foncière.

### 1.2.2. Choix des acteurs administratifs et des chefs de ménage

Les personnels administratifs choisis sont ceux qui interviennent dans le processus de cadastrage, d'imposition foncière et de gestion du domaine urbain. Ce faisant, ont été rencontrés, les 7 acteurs suivants : les chefs de service du cadastre Bouaké 1 et 2, le directeur régional du ministère de la construction, du logement et de l'urbanisme (MCLU), le directeur des services financiers de la mairie de Bouaké, le chef de service de l'assiette impôt foncier (SAIF) et le chef de service des recettes l'impôt foncier (RIF).

La taille de l'échantillon des Chefs de ménages a été ajustée à 420 individus sur la base de la formule d'Adil El Marhoum (1999), présenté par K. Toure, et *al* (2020). Elle est la suivante :  $n = \frac{Z^2(PQ)N}{e^2(N-1) + Z^2(PQ)}$  où N (Taille de la population mère) = 152 187 (INS, 2014) ; Z = 1,96 (Coefficient de marge (déterminé à partir du seuil de confiance de 95%)) ; e = 0,04 (Marge d'erreur tolérée) ; P = 0,5 (Proportion de ménages supposés avoir les caractères recherchés) et Q = 1 - P. On obtient n = 383 ménages. Toutefois, pour pallier d'éventuels refus, la taille des ménages a été ajustée de 10 %. Ainsi, la taille de ménages représentatifs corrigée est : n = 383 + 38 = 421. L'effectif de 421 ménages a été porté à 420 afin d'avoir un effectif identique de chefs de ménages à enquêter dans chacun des 6 quartiers (Cité CIDT, AIR-France, Dar-Es-Salam, Municipal, Tollakouadiokro et Sokoura), sur les 46 que compte la ville de Bouaké ; soit 70 individus par quartier. Notons que le logiciel Sphinx qui a été utilisé pour la production du questionnaire, a servi à son traitement, tandis que les observations ont connu une analyse manuelle.

## 2. RESULTATS DE L'ETUDE

### 2.1. Des dispositions réglementaires régissant l'imposition foncière en Côte d'Ivoire

#### 2.1.1. Des généralités de l'imposition foncière

La fiscalité foncière urbaine s'applique aux immeubles urbains qui sont les terrains situés dans l'étendue d'une agglomération déjà existante ou en voie de formation et compris dans les limites des plans de lotissement régulièrement approuvés. Cette définition vise également les terrains non bâtis qui, situés en dehors du périmètre des agglomérations, sont

destinés à l'établissement de maisons d'habitation, factoreries, comptoirs avec leurs aisances et dépendances, lorsque lesdites constructions ne se rattachent pas à l'exploitation agricole. En vue de renforcer la politique de décentralisation territoriale et technique de l'Etat, le produit de l'impôt sur le patrimoine foncier est affecté d'une part, aux Collectivités territoriales, d'autre part aux organismes chargés de l'assainissement et du drainage des villes, de la gestion et du traitement des ordures ménagères. La clé de répartition est la suivante : 35% pour les Communes, 30% pour les régions, 10% pour les organismes d'assainissement et 25% pour les organismes de gestion et traitement des ordures tel que présenté dans l'annexe fiscale à la loi des finances pour la gestion 2013. Par contre, l'impôt sur le revenu foncier qui est recouvré suivant les mêmes modalités que l'impôt sur le patrimoine foncier est reversé intégralement au budget de l'Etat.

### *2.1.2. Les éléments constitutifs de l'impôt foncier en Côte d'Ivoire*

Le premier type d'impôt, est celui qui est perçu sur le revenu foncier. Il se présente comme un impôt cédulaire perçu à raison du revenu tiré de la mise en location d'un immeuble bâti ou non bâti. Sont exonérés un certain type de propriétés. Il s'agit : des édifices servant à l'exercice public de cultes, des immeubles à usage scolaire non productifs de revenus fonciers, des immeubles affectés aux œuvres d'assistance médicale ou sociale, des immeubles servant aux exploitations agricoles pour loger les animaux et serrer les récoltes, des immeubles des associations et fondations caritatives reconnues d'utilité publique, à l'exclusion de ceux qui sont donnés en location, etc., tel que défini par l'article 151 du Code Général des Impôts (CGI, 2024). L'article 156 du CGI (2024) précise deux taux sont appliqués : 4 % de la valeur locative des immeubles productifs de revenus appartenant aux entreprises ou aux personnes morales ; 3 % lorsque les immeubles appartiennent à des personnes physiques ou à des sociétés civiles immobilières de copropriété.

Le deuxième type d'impôt, est l'impôt sur le patrimoine foncier. En nous référant aux articles 151 et 158 bis du CGI (2024), c'est un impôt dû, à raison de la propriété d'un immeuble bâti ou non bâti. Premièrement, l'impôt sur le patrimoine foncier des propriétés bâties est annuel et perçu sur la valeur locative des propriétés bâties ou non bâties productives de revenus. Pour cet impôt, sont exonérés : les édifices servant à l'exercice public de cultes, les immeubles à usage scolaire, les immeubles affectés aux œuvres d'assistance sociale ou médicale. Divers taux ou tarifs sont appliqués. Ce sont d'abord 9 % de la valeur locative pour les immeubles bâtis productifs de revenus fonciers, les immeubles non bâtis productifs de revenus fonciers (Personnes physiques) ; ou 11 % pour les entreprises ou personnes morales. Ce taux est ensuite porté à 3 % de la valeur locative pour une seule résidence principale, une seule résidence secondaire à usage personnel improdutive de revenus fonciers, tous les immeubles bâtis des personnes physiques restés vacants pendant une période de six mois consécutifs au cours d'une même année ; ou 4 % en ce qui concerne les immeubles bâtis restés vacants appartenant à des entreprises ou à des personnes morales et des immeubles bâtis appartenant aux sociétés civiles immobilières de copropriété non productifs de revenus. Enfin le taux de 15 % est appliqué pour les immeubles appartenant aux personnes morales et aux entreprises, et affectés à leurs activités à l'exception des sociétés civiles immobilières de copropriété ; toute fois il est ramené à 10 % pour les constructions non achevées et inscrites à l'actif du bilan des entreprises et des personnes morales lorsqu'elles ne sont pas utilisées pour l'exercice de leurs activités.

Deuxièmement, l'impôt sur le patrimoine foncier des propriétés non bâties, au regard des articles 159 à 165 du CGI (2024), est perçu sur les immeubles urbains non bâtis

improductifs de revenus. Comme pour les autres impositions foncières, des exonérations sont précisées. Elles concernent : les terrains à usage scolaire, à usage du culte ou utilisés par des établissements d'assistance médicale ou sociale ou par des sociétés reconnues d'utilité publique et agréées comme sociétés d'éducation physique ou de préparation militaire, les terrains bornés concédés ou attribués, durant l'année d'acquisition et les deux années suivantes, etc. Les taux ou tarifs définis sont de 1,5 % de la valeur vénale, et 0,75 % pour les immeubles non bâtis et non productifs de revenus, appartenant au Port autonome de San Pedro. Notons bien, qu'une taxe de voirie, d'hygiène et d'assainissement est imposée aux propriétaires d'immeubles exonérés de l'impôt foncier, et dont le taux est de 2 % de la valeur locative (Art. 166 du CGI, 2024).

## 2.2. Un faible recouvrement de l'impôt foncier à Bouaké

### 2.2.1. L'obligation déclarative du paiement de l'impôt foncier

La DGI (2018, p. 6) rappelle que le paiement de l'impôt foncier est assujéti à des obligations de départ. Nous avons en « point d'orgue » l'obligations déclarative : la déclaration de mutation foncière pour éviter aux cédants d'être imposés sur des biens dont ils ne sont plus propriétaires ; la déclaration foncière annuelle entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 15 novembre (personnes physiques), et le 31 janvier (personnes morales) pour la détermination des valeurs locatives et valeurs vénales servant de base au calcul des impôts fonciers ; la déclaration à souscrire par certaines sociétés (société civile immobilière, société en nom collectif, en commandite simple, société de fait et indivision) pour leurs immeubles bâtis avec indication de la partie du revenu net revenant à chaque associé.

### 2.2.2. Le produit de l'impôt foncier à Bouaké

L'analyse des recouvrements des Recettes d'Impôt Foncier de la ville de Bouaké, créées en 2011 (RIF, 2016, p. 3) permet de remarquer d'entrée de jeu que la ville de Bouaké est subdivisée en deux parties. La première est Bouaké 1 avec son Service d'Assiette d'Impôt Foncier (SAIF) et sa Recette d'Impôt Foncier (RIF) dont la composition des personnes imposables est définie comme suit : 17 624 personnes physiques et 179 personnes morales. La seconde est Bouaké 2 avec des services identiques et dont la composition des personnes imposables est définie comme suit : 20 030 personnes physiques et 261 personnes morales.

Face à la faiblesse des données statistiques fiables établies des services du SAIF de Bouaké 2 avant 2023, les analyses sont formulées à partir de celles de Bouaké 1, où, seul le rapport d'exercice du deuxième semestre de 2016 a été mis à disposition. La première observation indique une faiblesse des recettes recouvrées, comme l'illustre le tableau I, au lendemain des crises politico-militaire, puis post-électorale que la Côte d'Ivoire a connues de 2002 à 2011.

**Tableau I** : Etat du recouvrement de l'impôt foncier au 2<sup>ème</sup> semestre 2016

Trimestres	Objectifs	Réalisations	Ecart
Troisième	92 382 106	71 638 138	- 20 743 968
Quatrième	188 546 186	199 654 425	11 108 239
Total	280 928 292	271 292 563	-9 635 729

Source : RIF Bouaké 1, 2016

Le solde entre les objectifs à atteindre en termes de ressources fiscales foncières à collecter et celles qui sont réalisées est négatif. Les résultats montrent une moins-value en 2016. Les données du tableau II confirment cette réalité.

**Tableau II** : Etat des recouvrements de l'impôt foncier aux 2èmes semestres 2015 et 2016 à Bouaké 1

Paramètres	Semestres	
	2 <sup>ème</sup> semestre 2015	2 <sup>ème</sup> semestre 2016
Prévisions	205 423 292	280 928 292
Réalisations	170 202 644	271 292 563
Ecart	-35 220 648	-9 635 729
Taux de recouvrement	82,85 %	96,57 %

Source : RIF Bouaké 1, 2016

Comparativement au 2<sup>ème</sup> semestre 2015, nous notons une hausse des recettes au cours de cette même période en 2016. Cependant, les objectifs assignés à la RIF de Bouaké 1 au titre des deux années successives n'ont pas été atteints. Les difficultés récurrentes que rencontre la RIF de Bouaké 1 justifient ces écarts négatifs. Par ailleurs, la mise en œuvre de mesures administratives fortes, notamment le renforcement du recouvrement des arriérés d'impôt et l'amélioration significative du rendement du contrôle fiscal ont permis à la direction générale des impôts de Côte d'Ivoire d'accroître les recettes (DGI, 2024, p. 4). Le produit de l'impôt foncier en particulier au niveau national connaît une croissance. Selon la DGI (2024, p. 4) la Côte d'Ivoire dispose d'un fichier de 521 386 contribuables à l'impôt foncier ; le nombre de parcelles imposées s'élevant à 658 483 en 2023 contre 614 365 à fin décembre 2022, soit une hausse de 7,2 %. Cette amélioration des statistiques et des recettes devient une réalité à Bouaké en 2023, tel que le montre le tableau III.

**Tableau III** : Etat du recouvrement de l'impôt foncier au 2<sup>ème</sup> semestre 2023 à Bouaké 2

Paramètres	Objectifs	Réalisations	Ecart	Taux (%)
Spontané	1 623 056 940	1 291 753 972	-331 302 968	80
Actions particulières	35 668 381	586 244 912	550 576 531	164
Total général	1 658 725 721	1 877 998 884	219 273 563	113

Source : RIF Bouaké 2, 2023

De manière générale, les recettes foncières augmentent à Bouaké. Pour l'année 2023, le solde entre l'objectif à atteindre et la réalisation est positif. Il s'est accru de 113 points. Mais, l'analyse de détail du bilan du 2<sup>ème</sup> semestre 2023 montre que les usagers sont quelque peu passifs face au paiement de l'impôt foncier. Car, le paiement spontané ne permet pas d'atteindre les objectifs assignés par la direction des impôts. La mise en œuvre d'actions particulières est nécessaire pour y parvenir. En principe, l'impôt fait l'objet d'un recouvrement " spontané ". Autrement dit, en principe, lorsque l'impôt est calculé lors de la déclaration d'imposition, il doit être payé spontanément. C'est le processus de recouvrement qui repose sur le versement spontané du contribuable de sa dette. À l'inverse, si le contribuable ne procède pas à l'acquittement de sa dette fiscale, l'administration intervient par le biais d'un contrôle fiscal par lequel elle a la possibilité de procéder au recouvrement forcé de la dette fiscale.

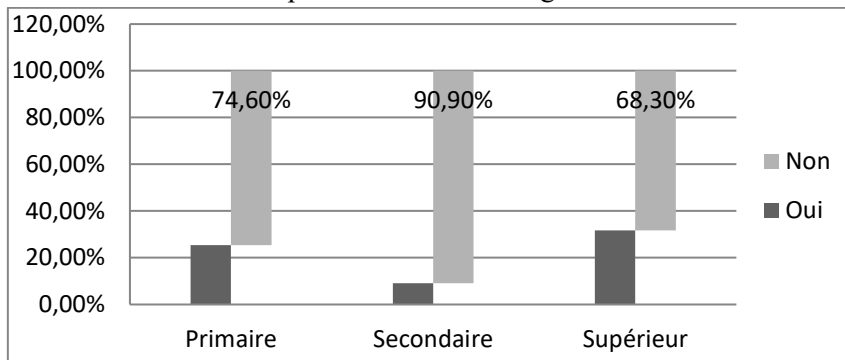
### 2.2.3. Les facteurs limitant le produit de l'impôt foncier à Bouaké

Le recouvrement de l'impôt foncier à Bouaké présente de nombreuses contraintes. Elles sont surtout d'ordre sociologique en raison du regard que les usagers lui accordent.

**Le premier facteur** est la méconnaissance du mode de calcul de l'impôt foncier par les usagers. La valeur de l'impôt à payer varie d'une personne physique ou morale à une autre. Cette variation est fonction de la typologie du bien foncier et des taux d'imposition fixés. Malgré la publicité faite des taux d'imposition par les services des impôts de Bouaké, les

usagers, quel que soit niveaux d'instruction, ont globalement une méconnaissance des tarifs imposés tel que le traduit la figure 2.

**Figure 2 :** Connaissance du mode calcul de l'impôt foncier selon le niveau d'instruction par les chefs de ménages



Sources : Nos enquêtes, mai 2024

En effet, quel que soit leur niveau d'instruction 81,90 % des chefs de ménages quêtés affirment n'avoir aucune connaissance du mode de calcul de la valeur de l'impôt qu'ils doivent payer. Si l'on peut comprendre que 74,60 % des chefs de ménages qui n'ont fait que des études primaires aient des lacunes en la matière, il est par compte difficile à admettre que près de 70 % des acteurs qui ont atteint un niveau de formation du supérieur aient les mêmes insuffisances.

*Le deuxième facteur* est l'adhésion limitée des usagers au paiement de l'impôt foncier. Sur la base des déclarations faites par les chefs de ménages, l'évaluation sommaire des contribuables engagés dans le paiement de leur impôt foncier à Bouaké A ce sujet, les statistiques sont alarmantes en observant les données contenues dans les tableaux IV, V et VI.

**Tableau IV :** Adhésion des chefs de ménages au paiement effectif de l'impôt foncier

Adhésion des chefs de ménages	Effectif des chefs de ménages	Proportion des chefs de ménages
Oui	120	28,60%
Non	300	71,40%
Total	420	100%

Sources : Nos enquêtes, mai 2024

Au regard des déclarations faites par les usagers, très peu d'individus assurent le service du paiement de l'impôt. Car, plus des 2/3 d'entre eux n'y accorde pas d'intérêt. Ce manque d'intérêt apparaît comme un facteur limitant le produit de l'impôt foncier dans la ville.

**Tableau V :** Adhésion des chefs de ménages au paiement de l'impôt foncier selon le niveau d'instruction

Adhésion des chefs de ménages	Niveau d'instruction			Total
	Primaire	Secondaire	Supérieur	
Oui	36,70%	31,70%	31,70%	100%
Non	24,70%	60,70%	14,70%	100%
Total	28,10%	52,40%	19,50%	100%

Sources : Nos enquêtes, mai 2024

L'analyse du tableau V est sans équivoque. En effet, 60,70 % des usagers qui ont affirmés ne pas adhérer au paiement de l'impôt foncier ont fait des études secondaires. C'est une proportion élevée dans la mesure où cette tranche de la population est censée avoir une bonne connaissance de l'importance de cette ressource pour la localité et pour l'Etat. Le paradoxe ici, est que la proportion de la population la moins instruite (Etudes primaire) est plus favorable et engagée dans le paiement de cet impôt.

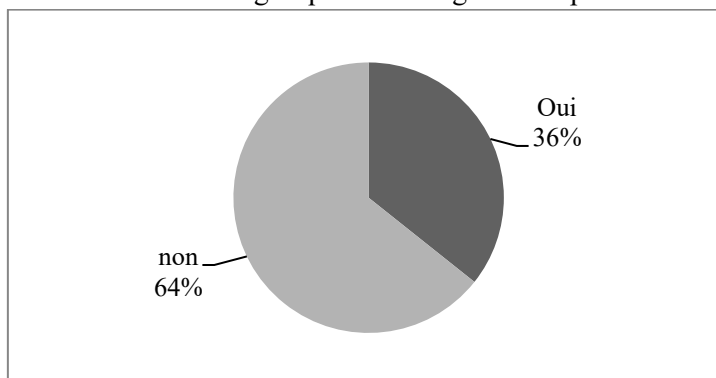
**Tableau VI :** Adhésion au paiement effectif de l'impôt foncier selon le type de quartier habité

Type de quartier	Adhésion		Total
	Oui	Non	
Quartier aisé	32,40%	67,60%	100%
Quartier populaire	24,80%	75,20%	100%
Total	28,60%	71,40%	100%

Sources : Nos enquêtes, mai 2024

L'observation du tableau VI renseigne sur l'attitude des chefs de ménages face au paiement de l'impôt foncier selon le quartier habité. Que l'on réside dans des quartiers aisés ou populaires, plus des 2/3 des populations préfèrent ignorer l'obligation qu'elles ont à payer leur impôt foncier.

**Figure 3 :** Avis des chefs de ménages quant à l'obligation du paiement de l'impôt foncier



Sources : Nos enquêtes, mai 2024

Le paiement de l'impôt fait partie des obligations des citoyens en Côte d'Ivoire. En généralisant les avis de notre échantillon d'étude (figure 3), nous affirmons qu'à Bouaké 64 % de la population estiment que payer l'impôt foncier n'est pas obligatoire. Dans ces conditions, l'on comprend que le paiement spontané de l'impôt foncier y soit limité. Par ailleurs, ce que pensent les chefs de ménages quant à la destination de l'impôt foncier est exprimé dans le tableau VII.

**Tableau VII :** Destination de l'impôt foncier selon les chefs de ménages

Destination	Effectif des chefs de ménages	Fréquence (%)

Soutient le trésor public	210	50,00
Soutient les caisses de la commune	188	44,80
Finance des services publics	180	42,90
Autres	18	4,30
<b>Total observations</b>	<b>596</b>	

Sources : Nos enquêtes, mai 2024

Les chefs de ménages de la ville de Bouaké ont une connaissance moyenne de l'utilité des recettes de l'impôt foncier. 50 % des observations faites par les usagers précisent que ces ressources servent à soutenir les caisses de l'Etat et celles des collectivités locales. En toute responsabilité, ils devraient avoir une attitude d'adhésion au paiement de l'impôt foncier. Leur attitude apparaît donc irrationnelle dans la mesure où au moins 42,90 % d'entre eux ont connaissance qu'une partie du financement des services publics provient de ces ressources

### 3. DISCUSSION

L'un des points essentiels de la gouvernance foncière demeure les mécanismes de l'imposition foncière, avec tous leurs corollaires de modalités. Les formes d'imposition appliquées en Côte d'Ivoire, et donc à Bouaké, portes à réflexion.

**Sur les formes d'impositions adoptées**, en Côte d'Ivoire, il est adopté le paiement d'un impôt foncier sur le patrimoine foncier et sur le revenu foncier. Cet impôt est payable par trimestre. Pour C. Paul et *al.* (2018, p. 5), le point de départ de la réflexion sur la forme de l'imposition foncière est l'interrogation sur la richesse en actifs et la pauvreté en argent. Pour eux l'imposition annuelle des terrains et des constructions, contrairement à des formes plus irrégulières d'impôt, tels que le droit de mutation ou l'impôt sur les plus-values, peut s'avérer particulièrement intéressante. Non seulement les impôts annuels fournissent-ils un flux régulier de revenus aux pouvoirs publics, mais ils n'empêchent pas l'affectation de terrains et de propriétés vers leur utilisation la plus rentable. Toutefois, l'imposition annuelle a un inconvénient clé : il s'agit d'un impôt sur le stock d'actifs, et non sur des flux de revenus. Ainsi, ces impôts risquent d'être difficiles à payer pour certains groupes qui possèdent des biens de grande valeur mais ne gagnent pas des revenus très élevés, tels les retraités âgés ou ceux qui ont des revenus faibles.

**Sur ce qui est à imposer et les actifs à exonérer exactement**, à Bouaké comme partout en Côte d'Ivoire, sont imposés les terrains nus, les terrains bâtis. Nous nous référons aux analyses de C. Paul et *al.* (2018, pp. 5-6) pour dire que lorsqu'une propriété est vendue sur le marché, sa valeur équivaut normalement à la somme de la valeur du terrain plus celle du bien immobilier situé sur celui-ci. Les décideurs peuvent choisir d'imposer le terrain mais pas ses biens immobiliers, les biens immobiliers uniquement, ou une combinaison des deux. En Tanzanie par exemple, la valeur des biens immobiliers est isolée et eux seuls sont imposés, alors qu'au Rwanda, au Malawi, en Zambie et au Botswana, la valeur du terrain et celle de la propriété sont isolées mais imposées séparément. Au Kenya, la valeur du terrain sans son bien immobilier est isolée et imposée. À Lagos, trois taux différents sur les terrains et les constructions ont été regroupés en une redevance sur l'utilisation du terrain. Il se peut qu'imposer le foncier seul encourage les propriétaires à exploiter leurs sols plus intensivement en augmentant le coût de propriété de terres sous-développées. Dans maints pays d'Asie de l'Est, les niveaux élevés d'imposition du foncier conjugués à une baisse de la fiscalité sur les secteurs productifs ont réduit la spéculation foncière et dopé les investissements de production. Ainsi, compte tenu de certaines considérations pratiques, imposer les terrains et leurs biens bâtis ensemble pourrait-il constituer la meilleure option pour les décideurs politiques. Il pourrait donc s'avérer plus facile d'évaluer et d'imposer ensemble terrain et

bâtiment (s). C'est ce qui est fait en Côte d'Ivoire, et donc à Bouaké où notre étude révèle que de nombreuses parcelles de la ville échappent encore au stock de parcelles à imposer : le problème réside ici dans la capacité à cadastrer tout le territoire de la ville.

C. PAUL *et al.* (2018, pp. 6-7) émettent leur point de vue quant aux exonérations et aux impositions foncières. Savoir si des exonérations d'impôts sont applicables, ou pas, sur la base de l'utilisation qui est faite d'un terrain ou d'un bâtiment, de sa valeur ou de son propriétaire, constitue un facteur important qui affecte les revenus de l'impôt foncier. Dans plusieurs villes en développement, les exonérations fiscales sur le foncier et/ou les constructions sont à l'origine de pertes considérables de revenus estiment-ils. Les exonérations peuvent être classées en cinq groupes principaux : celles fondées sur une exploitation socialement souhaitable des terrains et/ou des biens immobiliers, par exemple écoles et hôpitaux ; celles destinées aux propriétaires de biens à valeur plus faible en vue de réduire l'inégalité, en fonction de la valeur des terrains ou des constructions ; celles visant les propriétaires qui ne pourraient pas se permettre de demeurer sur leur terrain ou dans leur propriété s'ils étaient imposés sur la base de sa valeur, par exemple les ménages à faible revenu ; celles qui sont octroyées pour des raisons politiques, telles les exonérations au titre du faire-valoir direct et qui visent à obtenir le soutien politique des propriétaires ; les exonérations des biens appartenant à l'État et des entreprises à but non lucratif. Ils précisent que, l'octroi d'exonérations fiscales foncières présente des avantages. Les trois premiers types d'exonérations décrits plus haut peuvent s'avérer utiles pour réaliser divers objectifs de développement urbain. Dans le même temps, les exonérations sur les terrains ou bâtiments de faible valeur peuvent être intéressantes si les coûts administratifs compensent les recettes potentielles. Les exonérations pour revenus faibles peuvent être nécessaires à court terme pour réduire la résistance politique à des réformes qui déplacent les groupes à revenus faibles sans leur proposer d'autres dispositions de logement. Mais les inconvénients sont loin d'être négligeables, comme en ont fait l'expérience de nombreuses villes en développement. Un régime fiscal qui fonctionne bien, c'est un régime qui applique un faible taux d'imposition sur une large assiette fiscale. Exclure certaines propriétés de l'assiette fiscale ne réduit pas la demande globale d'investissements publics dans les services et les infrastructures, et en conséquence soit diminue les recettes fiscales, soit augmente la pression fiscale sur toutes les autres personnes. En outre, en introduisant des exonérations de tous genres, on complique les régimes fiscaux fonciers, ce qui ouvre la voie à d'éventuels comportements frauduleux. Les exonérations au titre d'un faire-valoir direct, par exemple, peuvent être exploitées par les propriétaires de multiples parcelles de terre en divisant les titres de propriété parmi les membres de la famille pour éviter l'impôt. Une plus grande complexité fait peser une plus lourde charge administrative sur les pouvoirs locaux qui doivent surveiller et évaluer les conditions requises pour les exonérations. Avant toute tentative d'élargir la gamme d'exonérations, il y a lieu de mesurer soigneusement la capacité administrative à faire remplir les conditions d'exonérations.

**Sur la question de la variation des taux d'imposition dans le monde**, à Bouaké comme partout en Côte d'Ivoire, différents taux d'imposition sont appliqués. Ces taux qui sont présentés dans les résultats de cette étude, sont définis dans le Code Général des Impôts (2024) ivoiriens de l'article 151 à l'article 158 bis. Selon qu'il s'agit de l'impôt sur le patrimoine foncier (terrain bâti ou nu) ou de l'impôt sur le revenu, de personnes physiques ou de personnes morales, les taux varient entre 3 et 15 %. Ailleurs, dans le monde, C. Paul *et al.* (2018, pp. 7-8) nous présentent des taux appliqués. Les impôts fonciers en Europe et aux États-Unis sont normalement fixés entre 0,5 et 1 % de la valeur du marché. Dans certains pays d'Asie de l'Est comme la Chine et les Philippines, les taux d'impôts fonciers sont à environ 1 à 2%, tandis qu'en Corée du Sud l'impôt annuel sur le foncier est prélevé à entre 0,15 et 0,5

% des valeurs des propriétés. Dans bien des pays d'Afrique subsaharienne, des taux d'impôts élevés sont appliqués à des valeurs de biens obsolètes. Au Kenya, par exemple, les impôts fonciers peuvent atteindre plus de 30 %, mais du fait que certains relevés cadastraux remontent aux années 1980 et que les valeurs actuelles sont entre 20 et 30 fois plus élevées, le taux d'impôt foncier « réel » se situe autour de 1 %. Poursuivant leur analyse, ces auteurs affirment que, fixer un taux d'imposition n'est pas une décision politique aisée, car cela implique de peser le besoin d'accroître les revenus municipaux contre la capacité de paiement du contribuable. Compte tenu de l'assiette fiscale, et de combien l'État entend collecter en impôts fonciers, un taux d'impôts peut être déterminé, à condition qu'il soit proportionné aux contraintes financières des personnes imposées. Le caractère abordable des impôts fonciers dépend de divers facteurs, dont les revenus du contribuable et les autres impôts qu'il paie, et notamment les autres impôts sur les terrains et l'immobilier, tel l'impôt sur les plus-values. Dans cette analyse sur la fiscalité foncière, M. Fortin (1991, p. 38) fait remarquer que l'impôt sur logement locatif et non locatif présente aussi bien des avantages, que des inconvénients sur le mode d'habitation. En ne taxant pas le rendement implicite du capital investi dans un logement occupé par un propriétaire et en exonérant le gain en capital réalisé sur une résidence principale, le système fiscal subventionne implicitement les logements occupés par leur propriétaire. Par exemple, Rosen et Rosen (1980), repris par M. Fortin (1991, p. 38) estiment que le mode d'occupation choisi est fortement influencé par le désir de maximiser les avantages fiscaux. C'est ce qui expliquerait, selon eux, l'accroissement du taux de propriété qui est passé de 48% à 62% aux États-Unis entre 1945 et 1980. De nombreux choix s'offrent aux pouvoirs publics pour optimiser les recettes fiscales à partir de l'imposition foncière au regard des expériences extérieures.

## CONCLUSION

L'impôt foncier, c'est un prélèvement annuel sur les biens immobiliers, tels les terrains et les bâtiments, dont le propriétaire paie ses contributions, en général, à l'Etat. Cette forme d'imposition s'associe étroitement au financement du gouvernement municipal en raison des liens immédiats entre la valeur de la propriété et les services financés au niveau local. Les taux d'imposition sont calculés en fonction de la superficie du terrain, sa valeur en capital, ou bien sa valeur locative. Pour créer un régime d'imposition foncière qui soit efficace, prévisible, et lucratif, il est essentiel de s'attaquer au déficit administratif au niveau des gouvernements. Quand les autorités locales seront plus largement perçues comme légitimes et responsables envers les contribuables, et plus fiables dans l'utilisation des recettes pour leur offrir de précieux services, elles auront plus de facilité à établir des procédures justes dans la perception et dans l'observation, et instaurer un climat de confiance. Les résidents doivent avoir la certitude que leurs voisins paieront leur part d'impôt, quelle que soit leur influence politique. Ils doivent être instruits sur l'obligation du paiement de l'impôt et y être contraints. Inévitablement, ceux ayant de grands investissements immobiliers résisteront à l'imposition, surtout qu'elle est établit sur une base déclarative. Cependant, les autorités locales doivent être prêtes à faire face aux intérêts particuliers en poursuivant le non-paiement, en appliquant les décisions de justice, et en fuyant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des passifs d'impôt des riches propriétaires. Les autorités communales se doivent d'être fortement impliquées dans le cadastrage exhaustif des terres à imposer et le suivi des impositions et du recouvrement effectif des recettes foncières.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Direction Générale des Impôts (DGI), 2018. *L'impôt foncier*, DGI, Abidjan, 8 p.

Direction Générale des Impôts (DGI), 2022. *Impôts et taxes en Côte d'Ivoire, tableau synoptique des impôts, taxes, redevances et prélèvements divers du dispositif fiscal ivoirien*, DGI, Abidjan, 112 p.

Direction Générale des Impôts (DGI), 2024. *Séminaire bilan 2023-objectif 2024 : analyse des résultats de l'année 2023 et perspectives pour l'année 2024*, DGI, Abidjan, 21 p.

Direction Générale des Impôts (DGI), 2024. *Code général des impôts, Livre de procédures fiscales, autres textes fiscaux*, <https://cgici.com/>, consulté le 10 avril 2024.

HAUHOUOT Asseypo Antoine, 2002. *Développement Aménagement Régionalisation en Côte d'Ivoire*, Edition Universitaire de Côte d'Ivoire (EDUCI), Abidjan, 372 p.

Institut Nationale de la Statistique (INS), 2021. *Résultats globaux*, INS, Abidjan, 37 p.

KOUAKOU Kouassi Eric, ALLA Kouadio Augustin, ALOKO N'Guessan Jérôme, 2018. « Rétrospective et enjeux de l'urbanisation de la ville de Bouake (Côte d'Ivoire) », in *Revue de Géographie de l'Université de Ouagadougou*, N° 07, Vol. 2, pp. 121-137.

MARIO Fortin, 1991. « Une comparaison des taux d'imposition implicites des services du logement locatif et du logement occupé par son propriétaire », in *Revue d'analyse économique*, vol. 67, n° 1, pp. 37-57, <https://doi.org/10.7202/602025ar>, consulté le 10 avril 2024.

PAUL Collier, EDWARD Glaeser, TONY Venables, PRIYA Manwaring et MICHAEL Blake, 2018. *Impôts sur le foncier : pour valoriser des revenus municipaux inexploités*, bulletin d'orientation, 13 p.

Présidence de la république de Côte d'Ivoire, 1971. *Côte d'Ivoire 1960-1970, dix ans de progrès*, les services de presse de la présidence de la république, Abidjan, 182 p.

Recette de l'Impôt Foncier (RIF) de BOUAKE 1, 2016. *Rapport d'activité*, RIF, Bouaké, 21 p.

TOURE Abdoul Karim, NIAMKE Nianké Mathier, ANOH Kouassi Paul, 2020. « Modes de gestion des ordures ménagères et des eaux usées et santé de la population dans la ville de Gagnoa (Centre-ouest de la Côte d'Ivoire) », in *Revue de Géographie de l'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa, DaloGéo*, <https://revuegeo-univdaloa.net/fr/publication/modes-de-gestion-des-ordures-menageres-et-des-eaux-usees-et-sante-de-la-population-dans>, consulté le 20 avril 2024.