

BILAN DE L'ADRESSAGE AU BURKINA FASO

Forum Urbain de la Banque Mondiale

INTRODUCTION

De 1990 à 1997, le Burkina Faso a réalisé son 2^e Projet de Développement Urbain (2^e PDU) sur financement IDA, avec la participation du FAC d'un montant d'environ 24,5 millions de DTS, intitulé « Mobilisation des ressources municipales et renforcement des infrastructures urbaines ».

Ce projet a jeté les bases d'un véritable développement urbain par le renforcement des infrastructures urbaines qui étaient très fortement dégradées dans les deux plus grandes villes du pays, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

Il a permis aussi une meilleure mobilisation des ressources financières des communes du pays par la réforme de la patente et la taxe de résidence afin d'augmenter le volume des émissions des impôts d'au moins 30 % par rapport aux émissions de 1985¹ et d'obtenir un taux moyen de recouvrement d'au moins 75 % des émissions. Cette réforme a été consacrée par les ordonnances n° 92-016/PRES et 92-017/PRES du 19 mars 1992 portant modification du Code des Impôts sur la patente et la contribution mobilière, devenue taxe de résidence.

À la fin du 2^e PDU, ces deux objectifs étaient atteints et le Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaine (PACVU) ou 3^e PDU, sur financement IDA, d'un montant d'environ 37 millions de DTS, devait renforcer les acquis du 2^e PDU, surtout en matière de mobilisation des ressources financières des communes. Le démarrage du PACVU ayant coïncidé avec le début de la démocratisation de la vie politique du pays, avec l'élection présidentielle de décembre 1991, et le début du processus de décentralisation par la mise en place d'une Commission Nationale de Décentralisation (CND) en 1993 et l'élection des conseils municipaux en 1995.

Dans le cadre du 2^e PDU, le FAC avait contribué à hauteur de 400 millions de francs CFA à la construction d'un des trois hôtels de finances de la ville de Ouagadougou. La construction de ces hôtels de finances avait pour objectif de regrouper en un seul endroit, les services du Trésor, des Impôts et des Domaines en vue de faciliter par le fichier d'adressage, la coordination, la coopération et les échanges d'informations entre les différents services jusqu'ici séparés géographiquement, afin d'obtenir une mobilisation optimale des ressources financières de l'Etat et des communes.

L'appui de la coopération française au PACVU s'est axé sur le financement des études préparatoires du projet.

¹ 1985 : Début des études de factibilité du 2^e PDU

Le 2^e PDU avait mis au point un système d'information urbain appelé adressage, afin d'avoir les adresses des contribuables sur leurs lieux d'habitation ou d'activité à travers un fichier d'adressage comportant un index des voies et un plan guide de chaque ville. Le PACVU, à travers un croquis urbain obtenu à partir de photos aériennes, devait renforcer la mobilisation des ressources financières à travers une extension du fichier d'adressage aux secteurs périphériques non encore pris en compte dans le premier fichier d'adressage et renforcer les interventions des services techniques municipaux et des concessionnaires pour les équipements collectifs tout en augmentant la capacité d'émissions et de recouvrement des impôts de toute nature aussi bien pour l'État que pour les communes dans les hôtels des finances.

I. CONTEXTE

Le 2^e PDU a été préparé et exécuté pendant une période marquée par la « Révolution Populaire et Démocratique » du Burkina Faso.

À cette époque, on venait d'adopter la Réforme Agraire et Foncière (RAF) par l'ordonnance n° 84-050/CNR/PRES du 04 août 1984, portant réforme agraire et foncière au Burkina Faso et son décret d'application n° 85-404/CNR/PRES du 04 août 1985. Désormais, la propriété foncière était abolie et toutes les terres du Burkina Faso appartenaient à l'État. Les autres démembrements de l'État et les personnes privées n'avaient qu'un droit de jouissance sur ces terres que l'État voulait bien leur accorder contre paiement d'une taxe dite taxe de jouissance sur les parcelles aménagées. Cette réforme a consacré de fait, la suppression de toutes les taxes foncières intervenue quelques années plus tôt.

C'est dans ce contexte que la pertinence de la mise en œuvre d'un cadastre fiscal au Burkina Faso comme dans d'autres pays – projet souvent soutenu à l'époque par l'IDA – a été très discutée. Mais comment mettre en place une taxe foncière dans un pays où la propriété foncière était abolie ? Les titres fonciers étaient supprimés et on avait même invité les agents du service des Domaines à brûler les titres fonciers existants. Parler aussi de cadastre fiscal dans un pays où il n'y avait plus de taxe foncière, c'était aller à contre courant de la Révolution.

Alors, c'est dans ce climat et pour répondre aux objectifs du Projet que deux « outils » complémentaires et simples pour sa mise en œuvre ont été proposés : adressage et taxe de résidence. Cet adressage devait permettre d'identifier facilement les voies et les adresses de toutes les concessions des zones aménagées des deux (2) villes, et de mettre en place un index des voies complété par un plan guide.

L'adressage devait préfigurer la mise en place d'une future « hypothétique » taxe foncière.

On a pensé que c'était plus simple de numéroter les voies à défaut de pouvoir les dénommer tout de suite. Les rues qui étaient déjà dénommées ont conservé leurs noms et un index des voies a été dressé à partir des fonds de plans du cadastre. Quelque chose de très simple a été proposé où tous les services fiscaux, les services municipaux et les concessionnaires devaient se retrouver facilement. La

tutelle du Ministère des Finances à l'époque du 2^e PDU a favorisé la réflexion sur l'application de l'adressage à la fiscalité et une cellule d'adressage a été mise en place dans chacune des deux villes en 1992 pour appuyer cette réflexion.

La taxe de résidence appelée contribution mobilière avant la réforme de 1992 devait en l'absence d'une taxe foncière faire contribuer tous les ménages aux dépenses de la ville selon un système proposé par la Direction Générale des Impôts (DGI). Ce système était basé d'une part sur la localisation de la parcelle de l'habitat appelée zone : trois zones de niveaux d'équipement différents furent retenues allant d'un niveau de confort très élevé à faible ; et suivant le niveau de confort d'habitation en eaux et électricité. Ces derniers critères étaient vérifiables à partir des fiches d'abonnement aux concessionnaires. L'enquête menée dans le cadre du 2^e PDU à l'époque avait montré que l'utilisation de l'indicateur « nombre d'ampères souscrits » pour l'électricité à la SONABEL discriminait les ménages de la même façon que les méthodes d'enquête habituelles lourdes sur les différents types d'habitats.

Quant au PACVU, malgré le changement de tutelle, allant du Ministère des Finances avec le 2^e PDU au Ministère des Infrastructures, il devait renforcer la complémentarité des actions initiées dans le cadre du 2^e PDU par les actions suivantes :

- redynamiser la taxe de résidence et établir un fichier des contribuables
- améliorer la gestion foncière par la remise en vigueur des Titres Fonciers et le réaménagement de la taxe de jouissance
- améliorer l'information foncière : en particulier par la mise en correspondance du fichier d'adressage et des références cadastrales des parcelles
- mettre en place une chaîne foncière avec les principaux intervenants
- améliorer les conditions de vie urbaine.

Toutes ces actions ont été identifiées et étudiées dans le cadre d'un financement FAC avant l'entrée en vigueur du crédit IDA.

À partir de cet exemple du Burkina Faso, plus d'une dizaine de pays africains ont ensuite adopté et appliqué ce concept d'adressage et ses outils spécifiques à leur ville sur concours d'un financement FAC ou IDA.

Aujourd'hui, avec 10 ans de recul, quel bilan peut-on dresser de l'adressage et de la fiscalité en général, et de la taxe de résidence en particulier, sur l'expérience du Burkina Faso? Quels impacts l'adressage a-t-il eu sur d'autres secteurs de l'économie nationale ?

II. BILAN DE L'ADRESSAGE

i) Les objectifs

La mise en place de l'adressage à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso à travers les cellules d'adressage répondait aux objectifs suivants :

- Mobilisation des ressources municipales par un meilleur recouvrement des taxes et impôts locaux ;
- Amélioration de la gestion des services urbains ;
- Correction et actualisation de la cartographie de la ville ;
- Réalisation d'un plan de panneautage et numérotation des entrées des portes ;
- Création d'un fichier d'adresses devant servir comme une base de données urbaines (BDU)
- Réalisation d'un plan définitif d'adressage au 1/20000è.

Pour ce faire, il fallait procéder à la mise en place d'un plan de panneautage, ensuite la pose des plaques et des poteaux, la numérotation les entrées des concessions et la mise en place d'un index des voies.

ii) Réalisations

1. La ville de Ouagadougou

La ville de Ouagadougou a une population estimée à 1 200 000 habitants. La population des quartiers réguliers est estimée à 700 000 habitants et celle des quartiers spontanés à 500 000 habitants sur une superficie respective de 250 km² pour les quartiers réguliers et 25 km² pour les quartiers spontanés. Elle compte près de 6 000 voies avec les nouvelles voies ouvertes dans les quartiers périphériques.

Actuellement, environ 250 voies viennent d'être dénommées à Ouagadougou par le conseil municipal en décembre 2001 à partir des travaux de la Commission de Toponymie qui a proposé plus de 1 500 noms pour les rues de Ouagadougou. La ville compte 5 750 voies simplement numérotées.

a) Codification

Le découpage de la ville a été réalisé suivant le découpage des 30 secteurs géographiques. Quant à la codification pour les rues : le numéro de la rue a pour radical le numéro de secteur (ex. rue 10.12 se lit : secteur 10 et n° de rue 12). Pour les portes, au lieu du système classique de numérotation, c'est le système métrique qui a été adopté. Les voies déjà dénommées ont gardé leur nom et un ou plusieurs numéros leur ont été affectés selon le nombre de secteur que ces voies traversent. À l'époque, Ouagadougou n'avait que 69 rues dénommées, le reste des rues était sans nom et sans numéro.

b) La cellule d'adressage

La cellule d'adressage a été mise en place en mai 1992 avec pour objectifs la réalisation de toutes les tâches liées à l'adressage.

Cette cellule était dirigée par un ingénieur géomètre, Coordonnateur des 2 cellules d'adressage de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. La cellule de Ouagadougou, en plus du Coordonnateur, était composée de 3 techniciens topographes et de 4 chefs d'équipe numérotation et de 12 manœuvres pour les travaux de numérotation au pochoir des entrées des concessions.

c) Formation

- Une brève formation d'une semaine a été donnée aux techniciens topographes sur les techniques essentielles de l'adressage telles que codification des numéros de rues et portes, enquêtes sur le terrain pour le fichier des adresses, pose des plaques.
- Une formation de deux jours a été donnée au personnel ouvrier pour la lecture du plan d'adressage et pour le pochage des numéros aux portes et la prise de distance (mesurage) à l'odomètre.
- Une formation d'une journée a été donnée aux manœuvres pour le pochage des numéros des portes d'entrée des concessions.

iii) Exécution de l'opération d'adressage

a) Enquêtes et numérotation des portes

Une enquête a été réalisée pendant la numérotation des voies et portes sur :

- l'adresse : n° de porte, n° de rue ou nom de la rue, n° de secteur
- le nom de l'occupant
- le mode d'occupation de la parcelle (habitation, atelier de couture, soudure, garage, magasin)
- les références cadastrales : n° de parcelle, lot, section cadastrale.

b) Informatisation

Un fichier informatisé des adresses a été mis en place avec Urbadresse (4D) comme logiciel de base de données et le logiciel de dessin Illustrator 5.5. Une nouvelle table de codification a été établie pour le mode d'occupation des parcelles.

c) Panneautage

Au carrefour des grands axes, 8 plaques de rues ont été apposées et pour les carrefours des voies ordinaires, une ou deux plaques, soit une plaque tous les 2 carrefours. Au total, 15 000 plaques ont été posées et 5 281 rues panneautées.

Au départ, les plaques ont été réalisées sur appel d'offres à l'entreprise. Les plaques et les supports étaient en acier et fabriqués en France. Mais, aujourd'hui, les sociétés de la place peuvent réaliser ces plaques et ces supports à moindre coût. Une rue a été retenue sur une zone pilote pour une opération test avec l'utilisation du matériel définitif.

d) Plan d'adressage

Le plan d'adressage a été réalisé à l'échelle de 1/20000, format A0, pour chacune des deux villes. Un index des voies a été réalisé et un fichier des adresses a été réalisé à partir de cet index. L'édition d'un plan guide pour chaque ville a permis de compléter toutes ces réalisations.

e) Communication et sensibilisation

Une campagne de communication et de sensibilisation a été faite juste après le démarrage de l'opération et comportait :

- une campagne publique de médiatisation de l'adressage (explication et sensibilisation de la population) ;
- spots télévisés et spots radio ;
- insertion d'encarts publicitaires dans les journaux de la place ;
- réalisation d'un film documentaire sur l'adressage.

La campagne de médiatisation a été inaugurée officiellement par le Ministre de la Justice.

f) Aspects financiers de la cellule

Dans le cadre du 2^e PDU, près de 392 000 000 de francs CFA ont été nécessaires pour mener à bien cette première phase de l'opération. Aujourd'hui, il faudrait près de 110 000 000 de francs CFA pour une année de maintenance de la cellule d'adressage pour l'acquisition de nouvelles plaques, la numérotation des portes, la mise à jour du plan guide et du fichier d'adressage.

2. La ville de Bobo-Dioulasso

Pour cette ville, la cellule d'adressage a été mise en place en juillet 1992 soit quelques mois après celle de Ouagadougou.

La ville de Bobo-Dioulasso a une population totale estimée à environ 400 000 habitants dont 300 000 dans les quartiers réguliers et environ 100 000 habitants dans les quartiers spontanés.

À l'époque, Bobo-Dioulasso avait déjà près de 70 rues dénommées (aujourd'hui 77) sur 1 700 voies. La superficie totale de la ville est d'environ 13 562 ha.

La ville de Bobo-Dioulasso a suivi les mêmes principes d'adressage que Ouagadougou en ce qui concerne :

- la codification,
- la formation des agents,
- les enquêtes et la numérotation des portes,
- l'informatisation du fichier,
- le panneautage : une plaque sur tous les 2 carrefours, soit environ 3 713 plaques sur 1 767 rues panneautées,
- le plan d'adressage.

La communication et la sensibilisation ont été faites à Ouagadougou pour l'ensemble des deux villes.

a) La cellule d'adressage

Celle de Bobo-Dioulasso était composée de 2 techniciens géomètres, un chef de cellule et un superviseur sur le terrain, 2 ouvriers pour les enquêtes, 4 manœuvres pour le pochage des numéros de portes et la prise de mesure des distances à l'odomètre.

b) Coût de l'opération

L'opération a coûté globalement près de 130 000 000 de francs CFA.

iv) Utilisation de l'adressage

A. - Impact de l'adressage sur les services publics et les entreprises privées

L'adressage devrait permettre d'initier et de former les services qui étaient associés depuis le départ à l'opération d'adressage, c'est-à-dire, les services techniques municipaux, le cadastre, l'urbanisme, la DGI, à l'utilisation des données de l'adressage.

a) Municipalités

Sur proposition du 2^e PDU, la ville de Ouagadougou a pris un arrêté municipal portant création et attribution d'une commission de toponymie. Cette commission était chargée de préparer un recueil de noms documentés : des noms d'illustres disparus ou toujours vivants du Burkina Faso et du monde, des noms provenant de la faune et de la flore, des noms de régions ou de provinces du pays, des noms d'organismes nationaux ou internationaux, etc. Ces noms sont appelés à remplacer

progressivement les numéros des voies. La commission de Toponymie a proposé plus de 1 500 noms à la fin de ses travaux au Conseil municipal.

À la demande du Conseil municipal, le PACVU vient de financer la production de 2000 plaques de rues pour 250 voies qui viennent d'être dénommées en décembre 2001 par le Conseil municipal sur la base des noms proposés par la commission de toponymie.

Ainsi, 180 voies qui portaient un numéro ont été « dénommées ». Exemple : la rue 12.69 est devenue la rue Kyendrébeogo Moryamba en souvenir d'un des grands bouchers de Ouagadougou reconnu comme un patriarche² dans le quartier où il résidait ; et environ 70 voies ont été renommées : exemple : l'avenue de la révolution est devenue l'Avenue de la Nation.

Les services techniques municipaux de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso utilisent l'adressage pour 3 types d'opérations :

- la collecte « porte à porte » des ordures ménagères de Ouagadougou avec une benne tasseuse pour 2000 abonnés. L'adressage est utilisé pour repérer les concessions pour la collecte des ordures ménagères et pour le recouvrement des frais d'abonnement.
- l'adressage est utilisé pour le positionnement des bacs à ordures collectifs dans les différents secteurs de la ville, de même que pour les Centres de Collecte (CC) de ces ordures.
- Quant au balayage des voies (78 km, 800 000 m³ à Ouagadougou), ces voies sont identifiées par le système d'adressage.
- La municipalité de Bobo-Dioulasso a établi pour les voies d'accès de son nouveau marché, un système d'adressage inspiré par celui de la ville.

b) Les concessionnaires

Les concessionnaires utilisent l'adressage pour l'établissement des devis des travaux de branchement d'eau, d'électricité et de téléphone, pour la pose des compteurs, le suivi de leurs réseaux et pour la remise des factures des clients.

Parmi les concessionnaires, c'est l'ONEA qui en fait une grande utilisation de l'adressage. Il a été le premier concessionnaire à acheter les plans guide de la ville réalisés dans le cadre du 2^e PDU dès 1996) et ses services estiment que ce serait une catastrophe s'il n'était pas réalisé l'extension du fichier d'adressage au niveau des quartiers périphériques aménagés au cours de ces dernières années.

L'ONEA souhaite avoir un interlocuteur auprès de la municipalité à même de pouvoir manipuler les données urbaines pour faire interface entre les concessionnaires et la municipalité. Il manque ce genre de profil dans les communes, et une formation de ce profil au niveau communal pourrait être bénéfique pour tout le monde.

² Avant la dénomination des voies, l'avis des familles concernées est requis et cette dénomination donne lieu à différentes cérémonies festives.

c) Les services fiscaux

L'impact le plus grand dans l'utilisation de l'adressage était surtout attendu du côté des services de l'administration fiscale. En effet, la première application fiscale que le Burkina Faso a retenu est l'utilisation de l'adressage pour un meilleur recouvrement des impôts et taxes en général, et celui de la taxe de résidence en particulier.

B. - La taxe de résidence

Les propriétés foncières et les taxes foncières abolies, la taxe de résidence devait permettre aux citoyens de mieux participer aux dépenses urbaines. De plus, au départ, l'enquête pour la mise en place du fichier des contribuables n'était pas très compliquée. Il a suffi de se référer aux fichiers centraux du cadastre et à ses fonds de plan, et de rapprocher ensuite le fichier de la SONABEL et de l'ONEA pour établir une grille de taxation basée sur la consommation d'électricité et d'eau. Finalement, c'est la consommation d'électricité qui a été retenue.

La taxe de résidence est un impôt dû par toute personne physique qui occupe une maison d'habitation au Burkina (propriétaires, locataires ou occupant à titre gratuit) C'est un impôt local perçu au profit des collectivités locales (communes et provinces).

Avec ces deux instruments, adressage et taxe de résidence, cela constituait un pas vers la fiscalité foncière.

Mais à la pratique, cette réforme a été difficile à être mise en œuvre. En fait, elle a connu plusieurs réformes successives.

a) La réforme de 1992

La taxe de résidence est un impôt local qui a été institué par l'Ordonnance n° 92-016/PRES du 19 mars 1992 portant modification du code des impôts. Cet impôt remplace l'ancienne contribution mobilière qui était régie par la loi n° 6/65/AN du 26 mai 1965.

La taxe de 1992 se caractérisait par :

- la complexité des procédures de liquidation ou de détermination du montant de l'impôt en raison de la multitude de critères retenus : 13 au total (localisation, zone d'habitation, qualité des matériaux de construction utilisés, nombre de pièces, branchement ou non au réseau de l'ONEA et de la SONABEL, existence d'une piscine, etc.) ;
- la non maîtrise de la matière imposable du fait des difficultés de recensement des contribuables, la non fiabilité des déclarations des contribuables et du manque d'information des services fiscaux ;
- des coûts de gestion trop élevés par rapport au rendement de cet impôt.

Cette réforme avait pour objectif de corriger les faiblesses du système d'imposition qui était en vigueur.

La contribution mobilière était instituée depuis les années 1950. Cette ordonnance de 1992 a été modifiée par la loi n° 51-95/ADP du 15 novembre 1995 portant modification du code des impôts relative à la taxe de résidence et l'Arrêté n° 96-11/MEF/MAT du 08 février 1996 portant modalités d'application de la taxe de résidence.

b) La réforme de 1995

Compte tenu de son potentiel fiscal très élevé, la réforme de 1995 de la taxe de résidence s'est fixé les objectifs suivants :

- améliorer la gestion de la taxe de résidence par la simplification des procédures d'assiette et de liquidation de la matière imposable et en introduisant un barème fixe ;
- répartir la charge fiscale sur le plus grand nombre de contribuables pour alléger la pression fiscale que l'adressage allait désormais permettre de localiser d'une façon fiable ;
- simplifier les procédures de gestion par la mise en place d'un logiciel de gestion de la taxe de résidence, le logiciel STARE.

Cette réforme de 1995 avait pour but aussi de corriger les insuffisances de la réforme de 1992 par :

- la réduction du nombre de critères d'imposition ramenés à 2 (localité et niveau de confort) au lieu de 13 ;
- la suppression de la déclaration des contribuables puisque ces déclarations n'étaient pas fiables et étaient difficiles à apprécier ;
- l'utilisation des fichiers existants (SONABEL, ONEA, Solde, IUTS) ;
- l'amélioration de la gestion du fichier des contribuables par la mise en place du logiciel de gestion STARE ;
- l'institution du recensement des contribuables de porte en porte en utilisant les données de l'adressage.

La réforme de 1995 par la loi n° 51-95/ADP du 15 novembre 1995 avait permis la création et la mise en place d'une cellule dite cellule opérationnelle Taxe de résidence à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, chargée de constituer un fichier de base des contribuables pour la taxe de résidence et de l'édition des avis et rôles d'imposition.

Elle avait permis aussi la conception et la mise en place du logiciel STARE pour la saisie et le traitement des informations provenant des déclarations souscrites par les contribuables et l'exploitation des différents fichiers (ONEA, SONABEL, CNSS, IUTS, Adressage).

Enfin, il y avait le recensement des contribuables de porte en porte que la cellule opérationnelle d'adressage devait opérer.

Mais la réforme de 1995 n'a pas donné non plus les résultats attendus dus à plusieurs facteurs dont les plus sérieux étaient d'ordre technique :

- La situation très confuse de la cellule opérationnelle de la taxe de résidence au sein de la Direction Générale des Impôts (DGI) où elle ne figure même pas sur son organigramme, bien que la cellule soit réduite aux agents de la DGI auxquels on a adjoint des contractuels recrutés pour l'assiette et pour le recouvrement, et des opératrices de saisie.
- Le logiciel STARE, conçu au départ pour permettre de résorber rapidement la crise en matière de traitement de l'information, a été revu pour répondre au besoin de l'heure des différents services fiscaux.
- L'exploitation des différents fichiers (SONABEL, ONEA, ONATEL, CNSS, IUTS, Adressage) a eu pour conséquences de nombreuses doubles impositions dues à la non fiabilité des avis. En effet, il arrive qu'il y ait 2 ou 3 avis d'imposition pour une même personne : un avis déjà envoyé au service s'il s'agit d'un salarié et un autre avis à domicile pour le recensement de porte à porte.
- Il y a une émission tardive des avis ou parfois la non émission des avis d'un exercice budgétaire donné. Ex. il n'y a pas eu d'avis émis en 2000. En 2002, on recouvre les émissions de 2001.
- L'assiette n'a pas pris en compte les données de l'adressage : les nouveaux agents recenseurs mettent au moins 3 mois avant de connaître leur secteur.
- Pour toute la ville de Ouagadougou, il n'y a que 20 agents de recouvrement. Un agent de recouvrement se retrouve avec plus de 1 000 contribuables. Il y a un manque crucial d'agents pour passer de porte en porte pour remettre les avis. Et pour le recouvrement, il faut repasser 2 ou 3 fois dans la même résidence. Il faudra trouver un autre mode de recouvrement pour les non salariés car cela mobilise beaucoup les agents de recouvrement.
- Les contribuables prennent les avis et ne les paient pas
- Enfin, il n'y a aucun moyen de coercition si le contribuable refuse de payer.
- Comme la taxe de résidence n'est pas liée à une activité lucrative, les assujettis refusent de payer.

- Avec le système de cash power, SONABEL et ONEA ne délivrent pas de facture pour ce mode de paiement. Aussi, le fichier de ces concessionnaires n'est pas complet. La DGI même a senti aujourd'hui la nécessité de faire son propre recensement sans passer par le fichier de ces deux concessionnaires.
- Les conseillers municipaux refusent de sortir avec les agents des impôts pour la sensibilisation des populations, leur mandat étant gratuit. De plus, ils ont peur de n'être plus réélus.

En conclusion, cet impôt est très lourd à gérer et n'est pas rentable.

Évolution des émissions et des recouvrements de la taxe de résidence de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso 1992-2001³

PÉRIODES	OUAGADOUGOU		BOBO-DIOULASSO	
	Émissions	Recouvrements	Émissions	Recouvrements
1992	14 926 000	7 383 000	18 572 000	2 501 000
1993	40 000 000	9 469 000	43 058 000	5 821 000
1994	212 000 000	-	-	-
1995	-	-	-	-
1996	368 875 750	74 000 000	45 000 000	19 000 000
1997	469 739 375	94 000 000	75 562 800	21 000 000
1998	355 918 000	136 000 000	143 000 000	74 000 000
1999	312 330 625	112 439 690	-	-
2000	364 336 350	95 003 949	-	-
2001	401 476 625	86 514 270	-	.

Ces réformes s'inscrivaient dans la mise en œuvre du 2^e Projet de Développement Urbain (2^e PDU) et ensuite du Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines (PACVU) pour une amélioration du système de mobilisation des ressources locales dont la taxe de résidence constituait un des impôts à potentiel fiscal très élevé et facile à recouvrer par le système d'adressage s'il était appliqué comme prévu.

Cependant, en 1999, une troisième réforme a été traitée sur la taxe de résidence

³ Ce tableau est très éloquent. On distingue nettement 3 périodes suivant les années :

1^{ère} période de 1992 à 1995

2^e période de 1995 à 1998

3^e période de 1999 à 2001

Dès 1993, on sent que les émissions commencent à augmenter même si Bobo dépasse paradoxalement Ouaga en montant des émissions. À partir de 1994-1995, on augmente beaucoup les émissions, et à partir de 1999, on ne sait pas pourquoi, les recouvrements aussi commencent à baisser d'année en année pendant la même période.

c) La réforme de 1999

En 1999, des voix se sont levées notamment au niveau des populations et des élus, pour dire que le niveau de taxation était trop élevé par rapport au niveau de vie des populations.

Ainsi, de nouvelles dispositions ont été introduites dans la loi n° 050/98/AN du 15 janvier 1999 portant loi des finances pour l'exécution du budget de l'État – Exercice 1999 abrogeant ainsi les dispositions de la loi n° 51-95/ADP du 15 novembre 1995.

Les principales dispositions de la loi de 1999 sont les suivantes :

- le champ d'application de la taxe de résidence a été réduit aux zones urbaines aménagées telles que définies par la Réforme Agricole et Foncière (RAF) de 1984. Cette définition exclut les zones rurales et les quartiers non aménagés (non lotis) développés à la périphérie des deux villes.
- les locaux imposables : en plus des maison d'habitation, les nouvelles dispositions étendent l'application de la taxe de résidence aux locaux à usage mixte
- la nouvelle loi précise également que dans un même local d'habitation, plusieurs personnes disposant de revenus professionnels distincts donne lieu à plusieurs taxes de résidence ;
- enfin, le barème du tarif minimum d'imposition a été abaissé de 2 500 francs CFA à 2 000 francs CFA par an.

État des émissions de la taxe de résidence de 1996 à 2001 Ouagadougou⁴

ANNÉE	MONTANT DES ÉMISSIONS BRUTES	NOMBRE DE CONTRIBUABLES
1996	368 875 750	35 299
1997	469 739 375	45 628
1998	355 918 000	48 067
1999	312 330 625	31 247
2000	364 336 350	32 708
2001	401 476 625	43 050

Cellule Taxe de Résidence Ouagadougou

⁴ Commentaires : Les chiffres donnés par le Trésor en matière de prévision ne concordent pas avec les chiffres donnés par la cellule d'adressage au niveau de la DGI en matière d'émission des avis d'imposition pour la taxe de résidence. On peut observer aussi la fluctuation du nombre de contribuables d'une année à l'autre due à de nombreuses causes de décès ou de départ vers d'autres lieux.

État des émissions de la taxe de résidence de 1998 a 2001
Bobo - Dioulasso

ANNÉE	MONTANT DES ÉMISSIONS BRUTES	NOMBRE DE CONTRIBUABLES
1998	194 858 885	33 421
1999	208 778 925	36 214
2000	207 963 375	35 741
2001	210 752 925	36 870

Cellule Taxe de Résidence Bobo - Dioulasso

On constate pour ces deux tableaux que il y a autant de contribuables à Bobo – Dioulasso qu'à Ouagadougou alors que la ville de Ouagadougou a une population trois fois plus élevée que celle de Bobo – Dioulasso. Les efforts sont plus soutenus à Bobo – Dioulasso qu'à Ouagadougou pour localiser les contribuables.

Avec la clôture du 2^e PDU intervenue en 1997, le PACVU a pris la relève.

C. - Le Projet d'Amélioration des Conditions de vie Urbaines (PACVU) ou 3è PDU

Suite au 2è PDU, le PACVU devait prolonger les acquis du 2è PDU en matière d'adressage et d'amélioration de la mobilisation des ressources financières des communes. Il était prévu aussi l'extension du fichier d'adressage et la mise à jour de l'index des voies. Pour se faire, le PACVU a lancé une consultation en 1997 pour « Fournitures de vues aériennes et croquis urbains » pour 47 communes du Burkina Faso.

Pour chaque ville, il était demandé :

- une prise de vues aériennes, des photos contacts, des agrandissements sur papier et sur transparents au 1/5000
- un plan numérisé, appelé « Croquis Urbain » à livrer sur papier au 1/5000 et sur support type disquette. Les surfaces à photographier et à cartographier représentaient au total, près de 60 000 ha avec environ 270 clichés et 110 agrandissements. Le groupement Institut Géographique du Burkina (IGB) et l'Institut Géographique (IGN FI) France International était l'adjudicataire.

Ce plan numérisé devait permettre d'actualiser le fichier d'adressage réalisé dans le cadre du 2è PDU et d'étendre ce fichier aux zones périphériques nouvellement aménagées avec de nouvelles données permettant d'enrichir le premier fichier.

v) Attentes des différents utilisateurs

Différentes causes n'ont pas permis à la cellule d'adressage de mener à bien toutes les tâches qui lui étaient assignées dans le cadre du PACVU, notamment la mise à jour du plan et du fichier des adresses et beaucoup d'administrations consultées ont formulé leurs attentes :

- La cellule d'adressage de Ouagadougou attend toujours le financement des équipements informatiques, à l'instar de celle de Bobo-Dioulasso pour pouvoir actualiser son fichier.
- La formation à l'utilisation de la nouvelle version du logiciel Urbadresse PC (financé par le FAC à l'occasion d'un autre projet) ; de même que le transfert des données d'une version MAC à PC envisagé par le PACVU à plusieurs reprises.
- L'adressage n'a toujours pas atteint les nouveaux quartiers périphériques qui se sont développés au cours de ces 10 dernières années et dont la programmation était retenue depuis 1998. Des demandes très fortes se manifestent pour que l'adressage intègre ces nouvelles extensions urbaines dans ses fichiers.
- Quant aux plans d'adressage et des index de voies diffusés depuis 1996 par le 2è PDU et aujourd'hui épuisés, la mise à jour et une nouvelle édition de ces plans pourraient bien renforcer les capacités techniques et financières de plusieurs administrations, comme le service du cadastre qui entend s'y appuyer

pour la réorganisation et l'harmonisation de son plan cadastral. Le croquis urbain développé dans le cadre du PACVU lui permettra de passer du système alphanumérique sur certains plans cadastraux au système numérique.

- Les concessionnaires attendent l'extension du fichier d'adressage aux nouveaux quartiers pour l'extension de leurs réseaux.
- La réalisation tardive du croquis urbain, attendue depuis 1998, et qui n'est toujours pas achevée, n'a pas permis d'améliorer la situation de la taxe de résidence. Si le montant des émissions a beaucoup augmenté, passant de 14 926 000 en 1992 à 401 476 625 FCFA en 2001, ce qui confirme le potentiel fiscal très élevé de cet impôt, le recouvrement de taxe de résidence n'a pas suivi cette évolution, au contraire la tendance est aujourd'hui à la baisse : de 136 000 000 en 1998, on est à 86 514 720 FCFA de recouvrement en 2001 à Ouagadougou. Bobo-Dioulasso a maintenu une pression plus forte que Ouagadougou pour son recouvrement.

vi) La situation de la taxe de résidence en 2002

En 2002, les difficultés demeurent toujours pour la gestion de la taxe de résidence au niveau des différents services fiscaux, 10 ans après sa réforme.

Il a été proposé depuis le début de la réforme de 1992, la retenue à la source de la taxe de résidence pour les fonctionnaires et les salariés du privé. Mais en continuant de faire du porte à porte pour établir le fichier général des assujettis, on s'est retrouvé avec une double imposition pour les salariés : un avis est envoyé au lieu de travail et l'autre avis à l'adresse du domicile du salarié. Bien que le nombre des assujettis à la taxe de résidence soit passé de 30 000 à 65 000, le nombre des agents de soutien n'augmente pas et le recouvrement s'en ressent. La tendance est aujourd'hui à la baisse..

Parmi les difficultés rencontrées, il y a des avis qui sont émis mais qui ne peuvent pas être placés pour les raisons suivantes :

- décès du contribuable ;
- déménagements non signalés ;
- les inconnus ;
- les affectations au niveau professionnel hors du lieu habituel de résidence ;
- les contribuables ayant atteint l'âge limite de 60 ans révolus pour le paiement des impôts.

L'éternelle dualité : service des impôts pour les émissions et ceux du Trésor pour le recouvrement, a été bien illustré dans le cadre de la taxe de résidence. Il y a beaucoup de distorsion à ce niveau : émissions tardives des avis, chevauchement des émissions d'un exercice à l'autre d'où difficulté de recouvrement.

Pourtant, la CSI⁵ qui représente le double des recouvrements de la taxe de résidence est émise et recouvrée par le Trésor. Quant à la patente des grandes entreprises, elle est émise et recouvrée par la Direction Générale des Impôts (DGI). Ne pourrait-on pas proposer qu'un même service émette et recouvre la taxe de résidence ?

De plus, les autorités municipales ne s'impliquent pas suffisamment dans la sensibilisation et le recouvrement des impôts locaux en général et de la taxe de résidence en particulier. L'absence de « sanctions » redoutées par les conseillers municipaux à l'approche des élections sont de nature à ramollir le civisme fiscal des électeurs.

La présentation des quittances de paiement de la taxe de résidence des deux dernières années à l'occasion de l'établissement d'un acte administratif demandé par un contribuable à la commune ou à l'Etat, avait été proposée par les services fiscaux pour renforcer le paiement de cet impôt. Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ont même

⁵ CSI : Contribution du Secteur Informel

pris chacune un arrêté municipal dans ce sens. Mais à la pratique, Ouagadougou a préféré ne s'en tenir qu'aux actes concernant le foncier, tandis que Bobo-Dioulasso l'a maintenu pour tous les actes administratifs demandés par les citoyens à ses services municipaux.

La « fiabilité » des avis est parfois soulignée à partir des fichiers SONABEL et ONEA qui utilisent de plus en plus le cash power comme mode de paiement sans abonnement préalable et sans facture. Donc leurs fichiers ne sont plus à jour.

Le croquis urbain a été réalisé à partir des photos aériennes prises sur Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Mais, on n'a pas pu étendre l'opération aux autres villes par manque de soutien technique et financier dû à la non réalisation du projet « Travaux publics et décentralisation » par Faso Baara que la BAD et IDA devaient co-financier initialement.

La Direction de l'Analyse et des Statistiques Urbaines (DASU) de la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie (DGUT) du Ministère des Infrastructures est chargée de documenter les croquis urbains de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso avec les différents intervenants comme la DGI, les concessionnaires, les communes. Ce système d'information urbaine qui sera mis en place permettra à chaque acteur de documenter et d'interroger ces plans selon ses besoins. Par exemple, la commune pourra localiser géographiquement les écoles de la ville pour une meilleure planification scolaire. Les Services Techniques Municipaux pourront l'utiliser pour le positionnement des bacs ou pour d'autres équipements collectifs. Le cadastre pourra avoir sa liste des attributaires à partir de son plan cadastral actualisé.

Toutes les informations seront centralisées à la DASU et alimentées par les apports des différents services qui seront mis en réseau avec la DASU.

Chaque service pourra demander une copie du plan pour en faire ses analyses et applications selon ses besoins.

Un travail colossal est en train d'être mené sous la conduite d'un Ingénieur Géodésien Cartographe, secondé par des géographes et des urbanistes. D'ici juin 2002, les premiers plans du croquis urbain pourront être disponibles.

vii) Propositions

Dans les tous prochains mois, il faudra voir comment utiliser ce croquis urbain non pas pour un seul service, mais pour l'ensemble des services qui en ont besoin pour leur usage quotidien.

Pour ce faire, il faudra alors :

- faire une analyse statistique du fichier actuel des contribuables et évaluer la pertinence et la cohérence des informations qu'il contient ;

- rédiger un manuel de l'utilisateur pour les agents de l'assiette et du recouvrement pour une meilleure identification, évaluation, émission et recouvrement de la taxe de résidence ;
- examiner les modalités de détermination de la base d'imposition ;
- une médiatisation doit être faite pour sensibiliser les populations sur l'utilisation faite des ressources collectées et les inciter à un meilleur civisme fiscal ;
- si le même service des impôts ou du Trésor émettait et recouvrait, la situation serait peut-être plus souple et plus facile à réaliser ;
- pourquoi ne pas lier le paiement de la patente au paiement de la taxe de résidence ?
- comme la taxe de résidence est « un impôt qui fait mal à tout le monde » (SIC) et que son rendement est trop faible, il faudra mener une étude pour voir si en lieu et place de la taxe de résidence, il ne serait pas mieux de proposer une autre « taxe foncière ».
- Enfin, il faudra voir la possibilité de revenir à d'autres taxes comme le paiement des plaques et vignettes des automobiles et motocyclettes pour renforcer les ressources financières des communes. On pourrait envisager dans le même temps, la possibilité d'un pourcentage de la TVA qui soit reversé aux communes pour une meilleure répartition des recettes entre l'État et les communes.

CONCLUSION

Le fichier de l'adressage devait permettre une meilleure mobilisation des ressources financières aussi bien de l'État que des collectivités locales.

L'adressage mis en place dans le cadre du 2^e PDU avait pour objectif le repérage et l'identification des contribuables aussi bien à la phase assiette qu'à celle du recouvrement.

La taxe de résidence est une source de recettes importantes au regard de son potentiel fiscal très élevé. Aussi, des efforts doivent être faits pour améliorer sa rentabilité et permettre aux collectivités locales de renforcer la mobilisation de leurs ressources financières.

Depuis le début de l'opération d'adressage et les réformes successives de la taxe de résidence, il y a des enjeux majeurs aussi bien dans l'adressage que dans la taxe de résidence qui s'affrontent entre les contribuables et la commune.

Dix (10) ans après, ces enjeux demeurent tels quels. Au niveau national, il faudra un signal politique fort aussi bien pour l'extension des opérations d'adressage dans les autres villes du Burkina Faso que pour la dynamisation du recouvrement de la taxe de résidence. La taxe de résidence est un impôt sûr et à potentiel fiscal très élevé

que les maires de nos différentes villes devraient examiner avec la plus grande attention.

Tous les services fiscaux demandent l'organisation de campagnes intensives de sensibilisation auprès des populations pour un meilleur paiement de la taxe de résidence. Après près de 10 ans d'application, les contribuables ne comprennent toujours pas le bien-fondé de cet impôt. Le terme taxe de « résidence » a peut-être une connotation moins claire que celui de « taxe d'habitation ».

Il faudra y réfléchir : peut-être qu'il faudra que la DGI propose encore une fois un troisième baptême de cet impôt. Mais l'espoir est permis avec le croquis urbain en phase d'élaboration ; on pourra voir enfin une meilleure utilisation des différents fichiers urbains sur l'ensemble de la ville par les différents acteurs pour renforcer leur capacités aussi bien techniques que financières et une meilleure sensibilisation des contribuables permettra d'avoir enfin un recouvrement optimum de cet impôt.

ANNEXE 1 :**Évolution des émissions et des recouvrements de la taxe de résidence de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso 1992-2001**

PÉRIODES	OUAGADOUGOU		BOBO-DIOULASSO	
	Émissions	Recouvrements	Émissions	Recouvrements
1992	14 926 000	7 383 000	18 572 000	2 501 000
1993	40 000 000	9 469 000	43 058 000	5 821 000
1994	212 000 000	-	-	-
1995	-	-	-	-
1996	368 875 750	74 000 000	45 000 000	19 000 000
1997	469 739 375	94 000 000	75 562 800	21 000 000
1998	355 918 000	136 000 000	143 000 000	74 000 000
1999	312 330 625	112 439 690	-	-
2000	364 336 350	95 003 949	-	-
2001	401 476 625	86 514 270	-	.

ANNEXE 2 :

TABLEAU COMPARATIF :
SITUATION DE CERTAINES RECETTES ET DE LA TAXE DE RÉSIDENCE
DE LA COMMUNE DE OUAGADOUGOU DE 1997 A 2001

PÉRIODE	PATENTE			TAXE DE JOUISSANCE			TAXE DE RESIDENCE			CONTRIBUTION DU SECTEUR INFORMEL		
	Prévisions	Recouv.	% de réal.	Prévisions	Recouv.	% de réal.	Prévisions	Recouv.	% de réal.	Prévisions	Recouv.	% de réal.
1997	1 300 000 000	1 917 018 889	147,47	250 000 000	367 238 325	146,90	50 000 000	93 660 617	187,32	278 666 365	217 379 464	78,01
1998	3 340 412 029	2 925 190 600	87,57	320 000 000	527 731 045	164,92	130 000 000	135 883 455	104,53	289 000 000	233 042 923	80,64
1999	3 400 000 000	2 058 706 954	60,55	420 000 000	230 010 805	54,76	150 000 000	112 439 690	74,96	290 000 000	212 055 330	73,12
2000	4 387 957 305	2 811 929 745	64,08	420 000 000	288 566 569	68,71	150 000 000	95 003 949	63,34	316 000 000	253 113 645	80,10
2001	4 573 310 163	3 007 902 718	65,77	440 943 254	343 137 849	77,82	150 000 000	86 514 270	57,68	300 000 000	273 927 656	91,31
TOTAUX	17 001 679 479	12 720 808 906	74,82	1 850 943 254	1 756 684 593	94,91	630 000 000	523 501 978	83,10	1 473 666 365	1 189 519 018	80,72

ANNEXE 3 :

État des émissions de la taxe de résidence de 1996 a 2001

ANNÉE	MONTANT DES ÉMISSIONS BRUTES	NOMBRE DE CONTRIBUABLES
1996	368 875 750	35 299
1997	469 739 375	45 628
1998	355 918 000	48 067
1999	312 330 625	31 247
2000	364 336 350	32 708
2001	401 476 625	43 050

Cellule Taxe de Résidence Ouagadougou

ANNEXE 4 :

État des émissions de la taxe de résidence de 1998 a 2001
Bobo - Dioulasso

ANNÉE	MONTANT DES ÉMISSIONS BRUTES	NOMBRE DE CONTRIBUABLES
1998	194 858 885	33 421
1999	208 778 925	36 214
2000	207 963 375	35 741
2001	210 752 925	36 870

Cellule taxe de Résidence Bobo - Dioulasso

ANNEXE 5 :

ETAT COMPARATIF : IMPOTS / PREVISIONS BUDGETAIRES TOTALES
DE 1997 A 2001

Période	Prévisions Budgétaires totales	Prévisions Budgétaires d'Impôts	% Impôts / Budgets
1997	4 584 486 876	1 878 666 365	40,98 %
1998	6 103 662 840	4 079 412 029	66,84 %
1999	6 545 140 953	4 260 000 000	65,09 %
2000	7 843 074 602	5 273 957 305	67,24 %
2001	6 827 678 191	5 464 253 417	80,03 %
TOTAUX	31 904 043 462	20 956 289 116	65,69 %

**NB : Impôts concernés : Patente, Taxe de Résidence, Taxe de Jouissance, Contribution
du secteur informel**

Trésorier Régional du Centre
Receveur Municipal