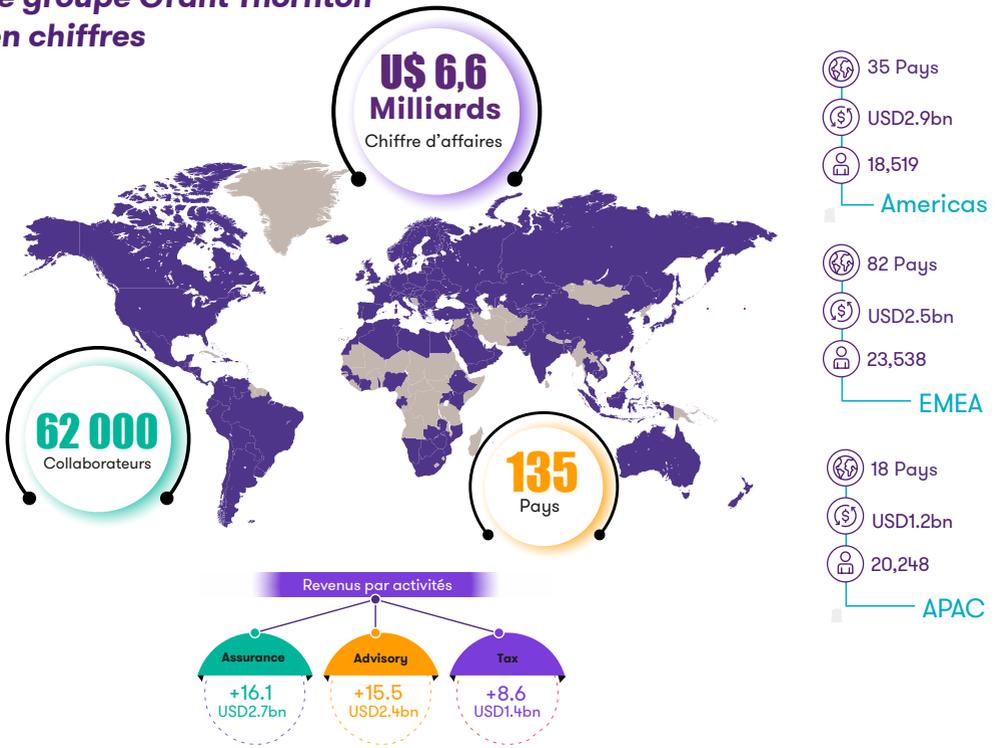


TRANSITION FISCALE

**Voie de la viabilité budgétaire
et de la résilience face aux
chocs exogènes**



Le groupe Grant Thornton en chiffres



Grant Thornton au Sénégal



Les recettes fiscales qui constituent l'essentiel des ressources budgétaires ont vocation à être suffisantes et pérennes pour permettre aux Etats de faire face non seulement aux charges publiques sans cesse croissantes mais aussi aux engagements pris dans le cadre de la coopération internationale.

Ainsi, la mobilisation optimale des recettes fiscales est un des objectifs fondamentaux des Etats notamment ceux aspirant à l'émergence et au développement. C'est le sens des différentes stratégies et programmes mis en œuvre à cet effet dans les différents pays d'Afrique et de la sous-région, parfois sous l'égide d'organisations communautaires.

Au demeurant, l'efficacité de la mobilisation des recettes s'apprécie sur les plans quantitatif et qualitatif. En effet, au-delà du niveau atteint par les recettes c'est la structure de celles-ci qui renseignent sur le profil de la fiscalité et sur la viabilité budgétaire.

Dans la plupart des pays en développement la structure de la fiscalité est caractérisée par une prépondérance des droits et taxes perçus au cordon douanier soit à l'importation soit l'exportation. Les recettes procurées par les impôts et taxes recouvrés à l'intérieur des frontières sont ainsi moins importantes du fait notamment d'une organisation inefficace des administrations fiscales et de l'existence d'activités informelles hypertrophiques

A l'évidence un tel profil de la fiscalité n'est pas viable.

La mondialisation de l'économie, la globalisation financière, la libéralisation interne et les différents chocs extérieurs (crises financière, énergétique, politique régionale, COVID, Guerre Russie Ukraine), ont fini de mettre à nu les limites d'une fiscalité basée sur le commerce extérieur.

La tendance irréversible à la baisse des droits de porte et les impacts de plus en plus prégnants des crises mondiales entraînent nécessairement une réorientation de la fiscalité.

Il faut, en effet, un passage progressif d'une structure fiscale marquée par la prépondérance de droits et taxes perçus au cordon douanier à une nouvelle bâtie sur les impôts et taxes provenant des activités intérieures. C'est cette mutation inéluctable que traduit le vocable de Transition fiscale.

“

**La Transition fiscale
c'est à la fois une
augmentation
significative des recettes
douanières et fiscales et
une part plus importante
de ces dernières sur le
montant global.**

”

Il est notable que le niveau de mobilisation des recettes est encore faible en Afrique notamment dans la région ouest africaine. C'est pourquoi, les organisations sous régionales UEMOA et CEDEAO ont adopté des Programmes de Transition Fiscale fixant des critères et objectifs que chaque Etat membre doit respecter.

I. Les raisons de la faiblesse de la mobilisation des recettes

La faiblesse du niveau de mobilisation des recettes tient essentiellement à quatre facteurs :

- une fiscalité inadaptée à la structure économique ;
- une étroitesse du potentiel fiscal ;
- une administration inefficace ;
- des incohérences dans la gouvernance des finances publiques.

1. Fiscalité inadaptée à la structure économique et sociale

Depuis les indépendances, la structure de la fiscalité n'a presque pas évolué. Le Code général des Impôts dans les différents Etats fait partie des dispositifs législatifs les plus stables, avec le Statut général de la fonction publique, malgré les mutations économiques et sociales. La faiblesse

du rendement fiscal tant décrié en Afrique est due en grande partie à l'inadaptation de la structure fiscale aux réalités et aux évolutions des sociétés. Les difficultés à fiscaliser les activités informelles, les obstacles à l'application effective des droits d'enregistrement traduisent à suffisance l'impertinence de plusieurs dispositions. La structure fiscale bâtie pour une organisation économique, sociale et culturelle très différente du modèle que nous avons, a du mal à s'imposer efficacement dans l'environnement de nos Etats. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les obligations fiscales ne sont respectées que par des organisations dites formelles, construites sur le modèle européen. Ce qui explique le fait que dans les pays africains en général, plus de 90% des recettes fiscales proviennent de moins de 10% des contribuables connus. Cet état de fait traduit à lui seul l'inadaptation du système fiscal conçu sur le concept selon lequel « l'impôt est portable et non quérable ». C'est à dire que c'est au contribuable de venir vers les services pour faire sa déclaration et s'acquitter de sa dette fiscale.

Il est évident que dans une économie où le secteur informel représente au moins 60% du PIB et 90% des emplois selon les enquêtes menées, le principe de « l'impôt portable » n'est pas opérant. Les entreprises du secteur informel, connues des administrations fiscales, contribuent directement pour moins de 5%. En réalité les activités informelles supportent l'impôt de façon indirecte à travers la TVA notamment. Elles ne versent pas elles-mêmes directement l'impôt, elles le font par l'intermédiaire du secteur formel désigné par la structure fiscale comme le redevable. Le problème est que la structure de la fiscalité ne prend en compte que celui qui déclare ou qui verse l'impôt. C'est d'ailleurs une grave erreur que de penser que le secteur informel ne paie pas d'impôts.

Aussi, l'incivisme fiscal n'est pas une tare congénitale, il n'est pas lié à l'ADN du secteur informel. En réalité c'est la structure fiscale qui doit faciliter et favoriser le civisme fiscal.

Le conservatisme fiscal qui prévaut depuis les indépendances est alors un des principaux obstacles à l'efficacité de l'impôt et à la mobilisation optimale des recettes. Les activités émergentes sont portées par des corps, des catégories économiques et sociales dont l'assujettissement efficace à l'impôt ne pourrait se faire au moyen d'une structure fiscale qui ne prend pas en compte leur mode d'organisation, leurs traditions ou simplement leur culture. Dans un pays de l'UEMOA, une bonne réforme fiscale a failli voler en éclat et conduire à une crise sociale, parce que les mesures concernant les droits de mutation par décès ont été perçues comme un manque de respect aux morts.

2. Faiblesse du modèle d'administration

- L'administration s'est d'abord organisée suivant la structure fiscale par nature d'impôts avec des services chargés « des Contributions directes », des « Taxes indirectes », de « l'Enregistrement », des « Contributions diverses ». Cette forme d'organisation a été quasi générale jusqu'à la fin des années 80.
- Les exigences des programmes économiques et financiers d'ajustement structurel des années 80, en matière de mobilisation de ressources internes, ont placé les administrations financières, fiscales et douanières au cœur du pilotage macroéconomique.

Les objectifs de performances et surtout leur répartition ou leur imputabilité ont conduit à une nouvelle organisation basée sur la fonction.

Les Services « d'assiette », de « recouvrement », de « contrôle » et de « gestion » ont vu le jour et ont nécessité l'émergence des « Centres de services fiscaux ».

- Au début des années 90, la nécessité d'améliorer le niveau de mobilisation des ressources a conduit les Etats, sur le conseil des partenaires financiers internationaux, à adopter une démarche pragmatique de sécurisation des recettes fiscales.

A cet effet, les « Services chargés des Grandes entreprises » ont été érigés dans les différents pays de l'UEMOA avec en leur sein toutes les fonctions classiques d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

Cette organisation a été étendue, par la suite, aux moyennes et petites entreprises ainsi qu'à des entreprises spécialisées dans certaines activités professionnelles.

Aujourd'hui, avec la mondialisation de l'économie et la globalisation financière, il convient d'aller plus loin, du fait de la complexité des relations entre les entreprises. La spécialisation accrue et le niveau de connaissance requis pour une bonne maîtrise de l'assiette, l'organisation de l'Administration suivant les secteurs ou branches d'activités est incontournable.

Il s'y ajoute que l'importance des activités informelles et les mécanismes de fraude et d'évasion fiscale y attachés ainsi que le poids du commerce extérieur sur la structure économique devraient conduire à un modèle d'administration plus adapté.

A cet effet, le modèle des « Tax Authorities » observé dans les pays anglophones notamment pourrait être mieux approprié.

Ce type d'organisation consiste à réunir sous une même administration tous les services impliqués dans l'assiette, la liquidation, le recouvrement et le contrôle des impôts, droits et taxes.

3. Etroitesse du potentiel fiscal

Le niveau de la croissance économique en Afrique de l'Ouest (6% en moyenne) a été, pendant une décennie, avant l'avènement de la COVID, supérieur à celui observé en Afrique subsaharienne. Toutefois, l'évolution des recettes fiscales n'a pas suivi cette tendance. Le niveau moyen du taux de pression fiscale (15%) est assez loin de l'objectif fixé par les critères de convergence (20% pour la zone UEMOA)

En effet, la maîtrise insuffisante de l'assiette largement due aux méthodes peu performantes de recensement et d' enrôlement des contribuables ainsi qu'à l'absence d'interconnexion entre les administrations ont érodé le potentiel fiscal dans les différents pays.

Le déficit dans la couverture du potentiel fiscal s'explique aussi par les faiblesses dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale dues à l'insuffisance de moyens et parfois de capacités techniques. Les stratégies de mobilisation de recettes initiées çà et là, à l'image de la Stratégie de mobilisation des Recettes à Moyen Terme (SRMT) au Sénégal, visent à corriger cet état de fait.

4. Impact de la gouvernance des finances publiques et des chocs extérieurs

Une gestion des finances publiques non adossée aux règles de transparence, d'efficacité et de reddition inspirées par le Budget programme notamment, peut conduire à une déconnexion entre les recettes et les dépenses et entraîner une insuffisance de ressources budgétaires pour faire face aux charges.

Il en est de même des pratiques d'affectation de recettes, d'octroi d'exonérations, de renoncement ou de suspension d'impôts, droits et taxes en dehors de la loi de finances, en violation des dispositions constitutionnelles en ce qui concerne l'assiette, la liquidation, le recouvrement, le contrôle.

La survenance de crises ayant un impact sur les recettes douanières comme la COVID, le blocus aux frontières, a toujours eu des effets très négatifs sur le niveau des ressources budgétaires. Ce qui justifie d'autant la nécessité de modifier la structure des recettes en opérant un transfert du poids de la fiscalité, des droits de porte vers la fiscalité intérieure.

II. L'incontournable transition fiscale

Au regard de ce qui précède, la transition, c'est-à-dire le passage d'une structure de l'assiette et des revenus fiscaux à prépondérance douanière, à une structure de l'assiette et des revenus fiscaux à dominance fiscalité intérieure est inéluctable.

Il convient de bien noter que la transition fiscale n'est pas «un transfert» de recettes des services des Douanes vers ceux des impôts ou un «remplacement» de l'administration des Douanes par celles des Impôts comme certains l'ont pensé. Au contraire la transition fiscale c'est «plus de recettes douanières, plus de recettes intérieures avec une part plus importante des recettes intérieures dans le montant global des recouvrements». C'est dire que la transition fiscale requiert de ces deux administrations plus d'efficacité, beaucoup plus de performances et de synergie dans la mobilisation des recettes.

1. Caractéristiques de la transition fiscale

Au sein de l'UEMOA, une fiscalité en transition dans les termes décrits ci-dessus, doit présenter les caractéristiques ci-après conformément à la Décision n°34/2009/CM/UEMOA et à la Décision N°35/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 :

- le taux de pression fiscale soit le total des recettes fiscales rapporté au PIB est au moins égal à 20% ;

- les recettes douanières et les recettes de fiscalité intérieure sont en augmentation continue en valeur absolue ;
- les impôts à haut rendement (TVA et Droits d'accises) procurent des recettes importantes ;
- dans tous les cas, les recettes douanières ne dépassent pas 45% des recettes fiscales totales ;
- les recettes de fiscalité intérieure représentent au moins 55% des recettes fiscales totales ;
- le montant des recettes de fiscalité intérieure fait, au moins, 1,5 fois celui des recettes perçues au cordon douanier.

Des indicateurs qualitatifs de suivi aussi sont associés à ces critères quantitatifs ;

- l'efficacité des services fiscaux et douaniers est accru du fait de la mise en œuvre de moyens additionnels, modernes, de procédures simplifiées, claires, accessibles et transparentes ainsi que d'un civisme fiscal accru ;
- les exonérations et exemptions fiscales sont rationalisées et leur impact maîtrisé ;
- l'élargissement de l'assiette fiscale est effective avec une maîtrise des activités informelles;
- la structure fiscale est en adéquation avec le profil de la croissance économique;
- il y a une synergie entre les administrations impliquées dans l'administration de l'impôt;
- une plateforme d'échange de données entre les administrations financières notamment entre celles des impôts et des Douanes est fonctionnelle ;
- les principaux critères de convergence macroéconomique de l'UEMOA, dépendant du niveau des recettes fiscales sont respectés. Il s'agit :
 - * du solde budgétaire global, dons compris, sur PIB nominal ($\geq -3\%$)
 - * de l'encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal ($\leq 70\%$)
 - * de la masse salariale sur recettes ($\leq 35\%$)
 - * du taux de pression fiscale ($\geq 20\%$)
- les effets des chocs exogènes impactant le commerce extérieur et les droits de porte sont contenus en raison de l'efficacité de la mobilisation des recettes.

2. Portée de la transition fiscale

Comme on le voit, une transition fiscale réussie permet d'assurer à l'Etat, non seulement une couverture efficace de ses dépenses mais aussi une pérennité de ses ressources et une résilience accrue face aux chocs extérieurs.

Les vertus de la transition fiscale sont ainsi multiples grâce notamment à ses effets sur :

- les recettes de l'Etat et sur sa capacité d'endettement ;
- le financement du développement ;
- la modernisation des administrations financières ;
- le renforcement du civisme fiscal ;
- la viabilité budgétaire et la résilience de l'économie.

Assurément, le succès des stratégies de mobilisation des recettes comme la SRMT, ainsi que l'atteinte des objectifs du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, sont tributaires de la réalisation efficace de la transition fiscale.

Les reports successifs de l'horizon de convergence au sein de l'UEMOA s'expliquent sans doute par les insuffisances constatées dans la mobilisation des recettes fiscales singulièrement dans la structure fiscale. Le recours important à l'endettement extérieur et le défaut de résilience face aux chocs extérieurs en sont des corollaires.

La mise en œuvre efficace de la transition fiscale suppose un leadership fort en matière de coordination et d'impulsion politique. C'est dire que la tutelle des administrations financières, incarnée par le Ministère chargé des finances, à un rôle déterminant pour en assurer le succès.

Croître avec notre communauté :

Notre engagement RSE

- Education
- Santé
- Leadership féminin



#GTinthecommunity

6^e étage Immeuble Clairafrique
Rue Malenfant - Dakar Plateau
BP 7642 - Dakar
T 00 221 33 889 70 70
E grantthornton@sn.gt.com

www.grantthornton.sn

© 2022 Grant Thornton Sénégal Tous droits réservés.

Grant Thornton est la marque sous laquelle les cabinets membres de Grant Thornton délivrent des services d'Audit, de Fiscalité et de Conseil à leurs clients. Grant Thornton Sénégal est un cabinet membre de Grant Thornton International Ltd. Tous les cabinets membres de Grant Thornton sont indépendants au plan juridique, fiscal et managérial.