

Radioscopie de la politique fiscale du Sénégal

Pour *Réussir Magazine*, Dr Mohamed Dièye passe aux rayons X le Code général des impôts. Partant de 2012, année-repère à son avis, l'expert relève «beaucoup d'acquis, mais considère qu'il y a encore beaucoup à faire» pour arriver au niveau des taux de pression fiscale en vigueur dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique.

2012, ANNÉE-REPÈRE

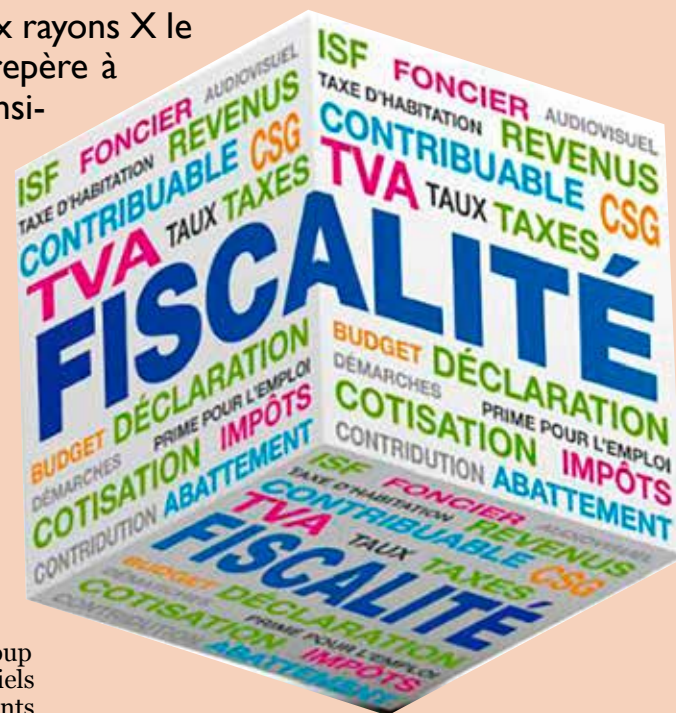
«Pour parler du bilan de l'année fiscale 2024, à mon avis, il faut remonter à 2012, une année-repère dans l'histoire du droit fiscal sénégalais. En effet, c'est durant cette année, à travers la loi 2012-31 du 31 décembre 2012, que notre dispositif fiscal, le Code général des impôts, a connu des changements profonds. Je cite, pour mémoire, l'institution du droit fiscal commun incitatif, qui a consisté à mettre dans un code unique, qui est le Code général des Impôts, l'ensemble des textes parallèles, des incitations fiscales qui existaient dans les textes parallèles. La loi 2012-31 a été aussi l'occasion d'apporter d'autres changements non moins importants dans notre dispositif fiscal.

INSTITUTION DE LA CEL

«En 2018, une autre réforme importante est venue compléter le Code général des impôts.

C'est l'institution de la CEL (Contribution économique locale), avec la CEL-VL (Contribution économique sur la valeur locative) et la CEL-VA (Contribution locale sur la valeur ajoutée). Ce changement était notable parce que, avant, on avait la patente qui, dans son mode d'imposition, a été beaucoup décriée surtout par les industriels parce qu'avant les investissements dans le secteur industriel, les actifs dans le secteur industriel, faisaient partie de l'assiette de la patente. La réforme de la CEL a eu pour objectif principal de sortir ces actifs de l'assiette de la patente. Parallèlement, il y a eu une augmentation des tarifs pour certains secteurs, notamment les banques, les assurances et les services de manière générale. Donc, on a privilégié l'industrie un peu au détriment de ces secteurs. C'était vraiment la grande réforme en 2018.

CONTRIBUTION GLOBALE FONCIÈRE



«Il y a eu durant cette même année, l'introduction de la Contribution globale foncière, qui consiste à imposer de manière forfaitaire les contribuables qui ont des revenus fonciers ne dépassant pas 30 millions de francs Cfa par an. Ces derniers pouvaient être imposés de manière plus allégée par rapport à ce qui existait avant, avec une kyrielle d'impôts et de taxes frappant le secteur immobilier. Après 2012, c'était un peu cette grande réforme qu'il fallait relever. Par la suite, à chaque fois qu'il y a une Loi de finances ou une Loi de finances rectificative, c'est l'occasion pour nos pouvoirs publics d'introduire quelques réformes concernant notre dispositif fiscal. Mais, c'étaient juste des ajustements,

des corrections, des réformes qui tiennent un peu de certaines considérations contextuelles, etc. La réforme de base, c'est la réforme du Code général des Impôts de 2012 suivie de celle du régime de la patente en 2018.

TVA SUR LES PRESTATIONS DE SERVICES NUMÉRIQUES

«Il faut aussi relever un fait notable dans le cadre de la Loi de finances pour l'année 2023, qui prévoit l'institution d'un dispositif relatif à la Tva sur les prestations de services numériques : ce type d'activités fait l'objet de réflexions au niveau international et au niveau de nos différents États, pour voir comment appréhender ce secteur très complexe et comment tirer profit du point de vue fiscal des recettes énormes qu'il génère, mais qui ne sont pas assez imposées. C'est pourquoi au niveau de l'Ocde [Organisation de coopération et de développement économiques], un certain nombre de traités, de conventions, ont été signés pour essayer de voir comment appréhender ce type de prestations. Notre pays n'a pas été en reste. On a choisi ce qui est venu d'appeler la "Tva sur les prestations de services numériques", en essayant d'appréhender les services numériques réalisés par les Gafa (Google, Amazon, Facebook, Apple), qui interviennent dans nos États, sans qu'on puisse appréhender les revenus générés. On a choisi de taxer ces revenus avec un système de Tva, qui consiste pour les co-contractants locaux de ces grands groupes, de payer la Tva sur ces services avec un régime de collecte qui a été réglementée. Les Gafa et autres sont obligés de déclarer la Tva en tant que prestataires des services qu'ils rendent à nos opérateurs locaux. Dans le même sillage, pour l'année 2024, il y a eu une Loi de

finances, avec des réformes qui ne sont pas majeures, mais qui viennent compléter le dispositif qui a été institué en 2012.

PEUT MIEUX FAIRE

«Il faut dire qu'il y a eu une amélioration de notre corpus fiscal, mais bien évidemment, il y a encore beaucoup de choses à faire. Notre pays comme tous les pays de la sous-région, est confronté à un problème d'élargissement de l'assiette fiscale. La plupart des réformes qui ont eu lieu depuis 2012 ont eu pour objectif l'élargissement de l'assiette fiscale. Il y a eu par exemple ce qu'on appelle le plan «Yaatal», qui est un slogan de communication pour pousser les contribuables, en particulier ceux du secteur informel, de payer leurs impôts et taxes. Par rapport aux autres pays de l'Uemoa, le Sénégal est l'un des premiers pays à avoir un taux de pression fiscale qui n'est pas très loin de l'objectif de cette organisation qui poussait les États à aller vers un taux de 20%. Il faut rappeler que la pression fiscale, c'est le rapport entre les prélèvements fiscaux, on y ajoute parfois les prélèvements sociaux, sur le PIB. C'est pour montrer quel est le niveau de contribution de la fiscalité, des prélèvements fiscaux, par rapport au PIB. C'est un indicateur très important pour mesurer si dans notre pays l'assiette est assez large ou si, au contraire, elle est restreinte. On peut dire qu'elle n'est pas encore aussi large que ça. De ce point de vue, des efforts doivent continuer à être faits. Le Sénégal est à environ 18%. La moyenne pour les autres pays, c'est dans l'ordre de 14%-15%. Donc, c'est pour dire que des efforts réels ont été faits dans ce domaine. Mais si l'on compare ce taux de pression fiscale aux taux dans les pays de l'Ocde, on est très loin des taux qui sont en vigueur. Ces sont des taux de l'ordre de 30% jusqu'à même 40%.

À PARTIR DE 2025...

«Qu'est-ce qu'on doit faire en 2025 ou dans un futur plus lointain pour améliorer la pression fiscale ? Une initiative a déjà été prise dans le cadre de la Loi de finances 2025 par les nouvelles autorités- il fallait s'y attendre. Tous les nouveaux régimes viennent avec des réformes importantes, en particulier concernant le dispositif fiscal. Les tendances que nous voyons- ça reste à confirmer quand même, parce qu'on l'a vu dans le projet de Loi finances qui vient d'être voté, mais il faut attendre de voir le texte définitif dans le journal officiel- concerne particulièrement l'élargissement de l'assiette fiscale et l'institution des factures réglementées. Ce sont des factures qui sont établies dans un certain format et dans le cadre d'une plateforme qui permet à l'administration fiscale- ça concerne surtout la Tva- de vérifier qui a facturé la Tva, si cette Tva a été dûment facturée et reversée. Ce qui permet- comme vous le savez, la Tva appréhende le chiffre d'affaires- d'analyser également si le revenu ou le bilan déclaré comporte le chiffre d'affaires réel. Ces factures numérisées sont instituées dans un certain nombre de pays, notamment dans notre sous-région, la Côte d'Ivoire, le Niger, etc. Ça peut contribuer à élargir l'assiette fiscale parce que cela va mettre dans le panier plus de contribuables qui étaient dans l'informel et qui pouvaient même aller jusqu'à facturer indûment de la Tva. Ça existe parce que pour facturer la Tva, il faut avoir un Ninea [Numéro d'identification national des entreprises et des associations] avec des chiffres-clés qui peuvent être analysés et dire si la personne qui facture la Tva doit la facturer ou non. Donc, il y avait toute une nébuleuse dans le système de Tva parce que les factures n'étaient pas numérisées. Il sera très difficile pour certaines entreprises, notamment celles

qui travaillent avec les marchés de l'État, de tricher parce qu'elles seront obligées, pour être payées, de passer par le système des factures numérisées. C'est une des réformes importantes dans la Loi de finances pour l'année 2025, entre autres mesures nouvelles, qui viennent dans le même sillage que les réformes, qui ont eu lieu dans les Lois de finances antérieures, pour corriger le Code général des impôts. D'après les échos que nous en avons eus, c'est une réforme ponctuelle et qu'en 2025, des travaux seront entamés, des commissions ont déjà été instituées au niveau de l'administration fiscale, pour travailler sur une réforme beaucoup plus approfondie de notre Code général des impôts. Il est également prévu de réformer le Code des investissements actuel, qui a quand même fait son temps. Cela est piloté par l'Apix. Donc, il y a des chantiers importants pour 2025 pour réformer notre corpus fiscal.

OPTIMISER LES RECETTES SANS COMPROMETTRE L'ESSOR DES PME-PMI

«C'est extrêmement important et utile d'élargir l'assiette fiscale parce qu'on n'a pas le choix, surtout que les nouvelles autorités ont pour crédo la souveraineté économique. Et qui parle de souveraineté économique, pense à la fiscalité, c'est-à-dire à des recettes importantes pour ne pas continuer à dépendre des prêts internationaux. Donc, la fiscalité est devenue un moteur extrêmement important dans notre pays depuis la dernière alternance. Il faut continuer à élargir l'assiette fiscale, appréhender les gens qui exercent des activités, que ce soit dans le secteur informel ou non, et qui contribuent trop peu aux recettes fiscales, en dessous de leurs facultés contributives. Il faut arriver à leur

faire payer des impôts, mais il faudrait également penser à ceux qui sont en règle, ceux qui essaient d'être en règle. On ne doit pas- je pense que cela devrait être rectifié- toujours aller vers les gens qui sont plus visibles. Souvent, on dit que les réformes qui sont entreprises dans notre pays, le sont en prenant en considération une proportion minimale de contribuables. Ce n'est pas la bonne solution. Il faut une réflexion beaucoup plus approfondie pour un élargissement le plus large possible de notre assiette fiscale.

PROFITER DU BOOM DE L'IMMOBILIER

«Il y a un déphasage réel entre le boom qui existe dans le secteur immobilier et les recettes générées par celui-ci. C'est parce que les gens ne déclarent pas. Ils ne déclarent pas parce que pour certains d'entre eux, c'est de bonne foi, mais pour d'autres c'est de mauvaise foi. C'est de bonne foi parce que le système est très complexe. Si on vous dit que pour un propriétaire immobilier qui donne sa villa en location, la cuillère d'impôts et de taxes qu'il doit payer, et les déclarations qu'il doit effectuer, vous vous prenez la tête. Plusieurs fois, des propriétaires immobiliers sont venus en bonne intention nous dire- parce qu'il y a une certaine crainte de se voir redresser- : "On n'est pas en règle. On vient vers vous pour être en règle". Si vous leur expliquez ce qu'ils doivent payer en termes d'Impôts sur le revenu (IR), la Tva, s'ils donnent leur local en location commerciale, la contribution foncière des propriétés bâties, etc. S'ils font leur calcul, le plus souvent, ils préfèrent rester dans l'illégalité. Je ne cesse de répéter que ce secteur devrait faire l'objet d'une fiscalité plus adaptée. En quoi faisant ? En essayant d'imposer forfaitairement tous les bailleurs dans ce pays, toutes les personnes qui ont donné en location leur maison, en leur



demandant de verser le douzième mois de loyer au Trésor comme Impôt sur le revenu. Cela veut dire que le bailleur doit garder les onze mois de loyer et verser le douzième mois à l'État comme son impôt, de manière libératoire. Donc, il n'aura plus à déclarer. On va me dire comment tout cela va être collecter et reverser. Mais, il faut réfléchir sur les modalités. Je pense à quelque chose. Évidemment, c'est une réflexion qu'il faut affiner : il faut prendre deux à cinq jeunes par quartier, selon l'importance du quartier, les former dans les techniques de recouvrement, les faire encadrer par les services des Impôts et du Trésor. Ils vont collecter ce dernier mois de loyer pour le reverser. Ils auront une rémunération forfaitaire, pas très élevée, mais ils seront surtout intéressés sur ce qu'ils auront recouvrer. C'est un système qui me paraît simple, mais qui doit être sous-tendu par une campagne de communication très élargie

dans tout le Sénégal. C'est un facteur générateur de beaucoup de recettes pour notre État. Un autre aspect toujours dans ce projet, c'est la création d'emplois. C'est peut être deux à cinq recrutements de prestataires ou d'agents de l'État par quartier dont le rôle est de collecter ces recettes. Mais, multiplier par le nombre de

quartiers qui existent au Sénégal, c'est beaucoup d'emplois. C'est une des niches sur lesquelles on peut travailler.

INTERROGER LES DÉPENSES FISCALES

«La réflexion doit être menée par rapport au système d'incitation fiscale dans notre pays. Est-ce qu'il faut bannir les incitations fiscales ? Parce que comme le disent certains experts surtout du côté de l'administration, on dépense beaucoup, ce qu'on appelle les dépenses fiscales. C'est en réalité toutes les pertes que l'État enregistre du fait des incitations fiscales données à nos entreprises. Mais, il faut bien revoir le système d'incitation. Je suis totalement d'accord pour une rationalisation des incitations fiscales, mais pas pour leur suppression. Il faut s'inspirer de certains pays. Le Maroc est un pays qui peut être un exemple, notamment dans le secteur touristique. Le Maroc accorde beaucoup d'exonérations, beaucoup d'incitations. En Afrique, c'est l'un des pays dont le secteur touristique est toujours en boom. Tous les ans, en période de vacances, le Maroc refuse des touristes. Le dispositif fiscal en vigueur en est pour quelque chose parce que les réceptifs hôteliers bénéficient d'un nombre extrêmement important d'incitations, qui font qu'on est incité à investir dans ce secteur. Mais, la condition de l'octroi de ces investissements- et ça, c'est quelque chose que j'ai lu dans le dispositif fiscal marocain-, c'est que les devises engrangées par ce secteur soit réinvesties dans le pays. Voilà des choses dont on peut s'inspirer.

S'INSPIRER DE L'AFRIQUE DU SUD

«Ce qui est valable pour le Maroc est valable également pour l'Afrique du Sud, qui est l'un des pays les plus avancés en termes de Tva. Leur système de Tva, de restitution, est l'un des plus huilés à travers le monde. Par exemple, quel que soit ce que vous achetez dans le pays, vous allez à l'aéroport, il y a un système de remboursement. Lorsque vous sortez du pays, la Tva n'est pas due sur ce que vous achetez. Dans tous les pays, c'est extrêmement complexe de demander une restitution de la Tva, mais en Afrique du Sud, vous avez un système très souple de restitution au niveau de l'aéroport. On n'a même pas besoin d'aller très loin parfois pour nous inspirer des dispositifs qui peuvent nous aider à améliorer le nôtre.

INCITATIONS, SURTOUT POUR LES PME-PMI

«À mon avis, les PME-PMI doivent, surtout celles qui opèrent dans les secteurs industriel et touristique, continuer à bénéficier d'incitations fiscales avec des critères déterminants en termes de création d'emplois et d'investissements dans le pays, mais aussi en termes de possessions effectives du capital social de ces sociétés par des nationaux. Ce qui a surtout manqué dans nos dispositifs incitatifs, c'est le contrôle et les sanctions. Je pense que s'il y a une réforme à faire dans le Code des investissements, c'est ça qu'il faut introduire. C'est-à-dire on peut vous octroyer, selon les secteurs concernés, le maximum d'incitations possibles, rationnelles, adaptées, tirées des expériences des autres pays africains ou non, pour faire développer tel ou tel secteur. On peut, à la demande, vous accorder ces exonérations, mais il faut qu'il y ait un dispositif de contrôle et de sanction pour les entreprises qui ne respectent pas leur engagement, notamment en termes de création d'emplois. Je veux créer une industrie à Thiès

BIO EXPRESS

Mohamed Dièye est expert fiscal agréé, conseil juridique et fiscal.

Il est titulaire d'un doctorat en Droit fiscal (mention Très honorable) de l'Université Jean Moulin, Lyon 3, France.

Président de la Section fiscale de l'Ordre national des experts du Sénégal, il est membre de l'Union des ordres fiscaux l'Afrique de l'Ouest (Udefao/Wauti) et vice-président pour l'Afrique de l'International lawyers network (AEA).

Il a été chargé de cours à l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD) et au CESAG, notamment.

Il a été pendant plus de 20 ans directeur du Département juridique et fiscal du cabinet «Coopers and Lybrand Dièye» puis Administrateur-directeur général de TLS Afrique SA, une société de Conseil juridique et fiscal.

Il a créé, il y a trois ans, le cabinet de conseil juridique et fiscal «Eurafricaine de conseils, d'assistance et formation» (Euraf C&F).

Il est auteur de Pratique fiscale sénégalaise un ouvrage de référence sur la fiscalité au Sénégal qui est à sa Cinquième Edition.

Il a participé, comme représentant du secteur privé sénégalais, aux travaux préparatoires lors de la plus grande réforme du Code général des Impôts du Sénégal entre 2010 et 2012.

Il a piloté des Mission d'étude d'envergure dont celle portant sur «L'Harmonisation de la fiscalité des valeurs mobilière au sein de l'UEMOA».

ou à Saint-Louis dans tel domaine. J'ai l'intention d'embaucher 100, 200, 1000 employés. Je demande un agrément au Code des investissements. On me l'accorde avec une kyrielle d'avantages. Je fonctionne un an, deux ans, trois ans. Il est normal qu'il y ait une autorité qui vienne contrôler la réalisation des engagements du bénéficiaire des avantages et dire que par exemple si un pourcentage de réalisation des engagements de l'ordre de 60% à 70% a été respecté, on donne la chance à l'entreprise et on lui demande de rectifier dans un délai. Par contre, si les engagements ne sont pas respectés à moins de 50%, à ce moment on sanctionne. On vous dit : "vous avez bénéficié en termes d'avantages de tant de millions d'exonérations d'impôts, vous êtes obligés de payer tout ou la moitié, selon la gravité de l'infraction, avec des pénalités". Ainsi, les gens vont être plus regardants dans ce qu'ils font. Ils vont être plus sérieux et ils ne vont pas considérer les avantages fiscaux dans le cadre du Code des investissements comme un acquis qui permet de tout faire sans sanction. Donc, voilà des pistes qui permettent de concilier la nécessité de rationaliser les dépenses fiscales et de booster nos PME-PMI. Il faudra continuer.

IMPOSER LE SECTEUR INFORMEL

«La Contribution globale unique (CGU) est une expérience intéressante. Je fais partie des gens qui ont proposé son institution au Sénégal, en partant de l'exemple malien, qui a eu à instituer ce type d'imposition bien avant notre pays, donc c'est en nous inspirant du texte malien qu'on a introduit la CGU dans notre dispositif fiscal. Mais à l'analyse, c'est que l'objectif qui était visé, c'est-à-dire d'imposer une partie du secteur informel, qui n'était pas à un niveau assez important de recettes, a été un peu faussé parce que beaucoup d'entreprises qui théoriquement ne pouvaient pas être dans ce champ, sont illégalement entrées dans ce champ. On essaie de rattraper ça avec des prélèvements de conformité fiscale, notamment pour les commerçants importateurs : si vous n'êtes pas en règle du point de vue de vos déclarations, on prélève 12% sur ce que vous avez importé jusqu'à ce que vous prouviez que vous êtes en règle du point de vue du respect de vos obligations. Il y a des réformes comme ça qu'il faut approfondir.

KENYA, UN EXEMPLE INSPIRANT

«Le système fiscal sénégalais mérite d'être adapté en fonction des secteurs d'activités, des objectifs d'incitations, et pour ça, encore une fois, on peut s'inspirer des expériences européennes, américaines, mais parfois, je le dis et le répète, en Afrique, on a des expériences qui peuvent inspirer. Pour revenir sur le cas du secteur informel, un pays comme le Kenya a eu une expérience très intéressante. Nous avons eu à voir des projections qui concernent ce pays qui, à partir de la digitalisation, a su étendre de manière très importante, l'assiette fiscale. Il y a une plateforme qui permet, jusqu'au chauffeur de taxi, de payer journalièrement, mensuellement, son impôt. Cela a abouti grâce à une campagne de communication et d'explication, qui fait que ce pays est souvent cité en exemple en matière d'élargissement de l'assiette fiscale. On peut s'en inspirer et voir comment l'adapter à notre contexte.» ●

