

Optimisation de la mobilisation des ressources domestiques au Sénégal : une priorité stratégique

Auteur : Dr Ibrahima Aïdara (économiste)

Contributeurs : Aboubacry Demba Lom (économiste), François Joseph Cabral (économiste, UCAD), Mame-Penda Ba (politiste, UGB), Mohamadou Boye (juriste fiscaliste, UGB), Papa Fara Diallo (politiste, UGB)

Résumé : L'amélioration des performances dans la mobilisation des ressources domestiques doit constituer une priorité centrale des stratégies de développement endogène, en réponse à la diminution progressive de l'aide publique au développement (APD) et à la vulnérabilité accrue face aux chocs exogènes. Cette optimisation repose sur une combinaison de leviers économiques, fiscaux, financiers et institutionnels, articulés autour des quatre principales composantes des ressources domestiques : la fiscalité et les autres recettes publiques, l'épargne nationale, les ressources extractives, ainsi que la lutte contre les flux financiers illicites¹. Trois leviers fondamentaux sont identifiés pour renforcer l'autonomie et la stabilité budgétaires : l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement de l'équité ; le développement de l'épargne nationale ; une judicieuse exploitation des revenus issus des activités extractives alliée au renforcement des capacités des PME locales pour leur intégration dans le tissu industriel extractif.

Introduction

Bien qu'ayant réussi sa transition fiscale, ce qui s'est traduit par un rendement de la fiscalité intérieure plus important que celui de porte, l'optimisation de la mobilisation des ressources domestiques constitue un impératif stratégique pour assurer un développement endogène stable et durable. L'analyse présentée ici reconnaît un potentiel existant, dont la concrétisation requiert des réformes structurelles approfondies, une gouvernance efficiente et un engagement renouvelé de l'État afin de renforcer le contrat social avec les citoyens. Au-delà d'une pression fiscale encore inférieure au seuil communautaire, la judicieuse mobilisation de l'épargne nationale, des recettes non fiscales (telles que les revenus des activités extractives), et le recouvrement des coûts dans certains secteurs, méritent une attention particulière. Le succès d'une telle transformation réside dans une approche intégrée, mêlant équité fiscale, inclusion financière, transparence institutionnelle et valorisation des ressources naturelles au service de l'intérêt collectif.

¹ Les flux financiers illicites font l'objet d'une note spécifique.

Données probantes et analyse

Les principaux constats sont les suivants.

Sur le plan fiscal, la pression reste inférieure au seuil communautaire de 20 %², en dépit d'une progression, passant de 15,2 % du PIB en 2014 à 18,4 % en 2023. La TVA, bien que régressive avec un poids de 58,6 % des recettes fiscales, affecte davantage les ménages pauvres, tandis que les impôts sur le revenu et sur les sociétés restent marginaux (moins de 20 %). Par ailleurs, la dépense fiscale, alimentée par de multiples exonérations, demeure peu productive et peu efficace. La forte prévalence du secteur informel, qui englobe environ 92 % des unités économiques, constitue un obstacle majeur à la mobilisation intégrale de l'assiette fiscale, en dépit des diverses incitations visant à accélérer sa formalisation. L'efficacité limitée de l'administration fiscale, en raison d'une insuffisance et d'une qualification des ressources humaines — dont le ratio agent/habitant demeure largement inférieur aux standards internationaux — complique davantage la problématique.

Le développement du secteur extractif pourrait représenter une source significative de ressources internes³, tant fiscales que non fiscales, permettant d'établir des fondations solides pour un développement soutenu à long terme. Le démarrage effectif de la production de pétrole (projet Sangomar) et de gaz naturel (projet GTA), ainsi que la décision finale d'investissement du projet pétro-gazier Yaakaar-Téranga prévue en 2026, annoncent des perspectives budgétaires intéressantes. Cependant, cette croissance demeure limitée par une faible intégration locale, tant en termes d'emplois qualifiés (le secteur extractif n'emploie que 0,16 % de la population active en 2023) que de participation des entreprises nationales aux chaînes de valeur⁴. Bien que l'adhésion à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) soit effective, la transparence sur les contrats, la traçabilité des flux financiers, ainsi que la publication des bénéficiaires effectifs présentent encore des lacunes notables. Il est crucial de porter une attention particulière aux enjeux environnementaux et sociaux liés à cette activité, afin d'éviter de compromettre l'avenir économique et écologique du pays.

Concernant l'épargne nationale, son taux brut, estimé à 18,3 % du PIB en 2023, s'avère insuffisant pour soutenir le développement. Cette faiblesse s'explique notamment par un taux de bancarisation bas (21,4 % en 2022), une fragmentation du système financier, ainsi qu'une offre d'épargne mal adaptée aux besoins des ménages, surtout en zone rurale. Les institutions de microfinance, pourtant adaptées à ces milieux, rencontrent des difficultés liées à la solvabilité et à la gouvernance, limitant leur capacité à combler ce déficit. Par ailleurs, les transferts de fonds de la diaspora, environ 10,5 % du PIB, dépassent en volume les investissements directs étrangers (IDE), mais restent majoritairement orientés vers la consommation et l'immobilier. Des efforts ont été réalisés pour améliorer le recouvrement des coûts dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'accès à l'eau potable en milieu rural, même si la gouvernance de ces secteurs suscite encore des interrogations.

2 Seuil fixé à la fois par l'UEMOA et l'Union africaine et jugé nécessaire pour atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD).

3 Le total des revenus générés par le secteur extractif pour l'année 2023 s'élève à 380,03 milliards FCFA (628,85 millions USD) y compris les paiements sociaux et environnementaux, dont 346,19 milliards FCFA affectés au budget de l'État. En termes de contribution dans l'économie, le secteur extractif représente 31,89 % des exportations, 9,40 % des recettes de l'État et 4,72 % du PIB. Une augmentation de 102,67 milliards FCFA est notée par rapport à l'exercice 2022, soit une hausse de 39 %. Cf. Rapport ITIE Sénégal, 2023.

4 Au titre de l'année 2023, le volume des transactions relatives à l'achat de biens et services s'élève à 1967 milliards de FCFA dont seulement 906 milliards captés par les entreprises sénégalaises, soit 46 % du contenu local.

Enfin, le lien entre épargne et investissement productif demeure faible, malgré la mise en place de la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM), dont les produits (bons et obligations du Trésor) sont majoritairement détenus par des institutions financières, avec une participation citoyenne encore marginale.

Options d'action à considérer

Compte tenu de la tendance quasi stationnaire de l'aide publique au développement (APD), qui est restée presque stable entre 2010 et 2018 à environ 0,9 milliard de USD, et de la légère reprise amorcée à partir de 2019, atteignant 1,43 milliard de USD dollars en 2022, la priorité doit impérativement être donnée à la mobilisation des ressources internes. La dépense fiscale doit également gagner en efficacité, conformément aux ambitions de Sénégal 2050, en la limitant à environ 30 % des recettes fiscales. Par ailleurs, l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, susceptible de contribuer entre 7 et 10 % du PIB d'ici 2030, requiert une participation de l'État d'environ 20 %, avec une part de 10 à 15 % réservée aux entreprises privées nationales, appuyée par le fonds de garantie d'investissement prioritaire (FONGIP) et le fonds d'appui au développement du contenu local (FADCL) pour faciliter l'accès à des financements adaptés.

Face à ces enjeux, plusieurs actions et réformes stratégiques peuvent être adoptées :

- **L'élargissement structurel et soutenable de l'assiette fiscale**, dans le cadre de la révision en cours du Code général des impôts, en intégrant notamment : (i) une rationalisation et une simplification des régimes fiscaux, avec une intégration progressive des acteurs du secteur informel via des régimes déclaratifs proportionnels, simples et incitatifs ; (ii) une harmonisation de la définition de l'assiette à travers les différents impôts (revenus, sociétés, TVA) pour limiter les incohérences et réduire les arbitrages fiscaux.
- **La réduction des régimes dérogatoires, une gestion renforcée des exonérations et une limitation du recours à la parafiscalité** (source de complexification et d'opacité de la fiscalité sénégalaise), afin d'accroître la transparence et l'efficacité des mécanismes de faveur fiscale. La création d'un Conseil des prélèvements obligatoires peut être envisagée pour la production de rapports annuels sur l'évolution de la fiscalité dérogatoire et le poids de la fiscalité afin d'accompagner l'Assemblée nationale dans l'exercice de son pouvoir fiscal.
- **La réforme de l'impôt sur le revenu (IRPP)** pour améliorer sa progressivité, rendant ainsi le système fiscal plus équitable.
- **L'adaptation de la fiscalité aux secteurs informels et aux professions libérales**, afin d'accroître leur contribution à l'assiette fiscale nationale.
- **Le renforcement de la fiscalité foncière et environnementale**, pour mieux répondre aux enjeux de durabilité et d'inclusion.
- **L'amélioration des capacités humaines et techniques de l'administration fiscale**, avec un objectif ambitieux de tripler le personnel spécialisé d'ici 2030 et d'utiliser le numérique et l'intelligence artificielle comme outil de simulation à priori et à posteriori dans la prise de décision en matière fiscale et d'aide au contrôle fiscal.
- **Le renforcement de l'épargne nationale** par la création de produits d'épargne innovants et accessibles, liés à des projets communautaires, ainsi que la mobilisation de l'épargne

de la diaspora via des mécanismes tels que les « bons de la diaspora » ou les coopératives d'investissement. Par ailleurs, la régulation des plateformes numériques d'épargne et de financement participatif, ainsi que le développement de banques communautaires régionales, sont essentiels pour canaliser et dynamiser l'épargne locale.

- **Une politique publique renforcée dans le secteur extractif**, avec notamment la création d'un registre public centralisé sur la propriété réelle des entreprises extractives et des sous-traitants, l'intégration de la rente extractive dans le cadre macroéconomique à moyen terme, et le renforcement des capacités de négociation de l'État face aux multinationales. Il est également crucial d'assurer l'application rigoureuse des clauses de contenu local, en intégrant le secteur privé national dans les contrats d'exploitation par des mécanismes de financement innovants, tout en anticipant les impacts environnementaux via des études sérieuses, participatives et intégrées. Ces orientations constituent des leviers fondamentaux pour renforcer la capacité fiscale du pays, diversifier ses ressources et assurer une croissance inclusive et durable.