

« Quelle politique fiscale pour atteindre le potentiel fiscal au Tchad ? »



AM-SALAMA Kertché
Economiste au CROSET*
Contact : kertchea@gmail.com

* Cercle de Réflexion et d'Orientation sur la Soutenabilité de l'Economie Tchadienne (CROSET) est un think tank ayant pour objet de produire et de diffuser des idées innovantes sur la soutenabilité de l'économie tchadienne après le pétrole.

INTRODUCTION

Le Tchad s'est doté en 2017 d'une vision 2030, « le Tchad que nous voulons » et d'un premier Plan National de Développement 2017-2021 (PND 2017-2021) visant tout d'abord à jeter les bases de l'émergence en 2021 puis et l'émergence à l'horizon 2030. Dans la vision 2030 et le PND 2017-2021, quatre axes stratégiques¹ ont été retenus pour enclencher la transformation structurelle de l'économie et promouvoir une croissance forte, durable, créatrice d'emplois décents pour l'amélioration du bien-être social. En effet, ces deux documents s'inscrivent dans cette logique de Développement économique et social liée aux Objectifs du Développement Durable (ODD), donc du pays à l'horizon souhaité.

En effet, la réduction des recettes totales a été aggravée par la faible contribution relative des recettes fiscales non pétrolières aux recettes publiques, dont la vulnérabilité est moindre que les recettes publiques directement tirées de l'exploitation du pétrole : les recettes publiques non pétrolières évaluées par rapport au PIB stagnent depuis 2011 à moins de six points de PIB ce qui constitue une valeur anormalement faible comparativement aux autres pays similaires. D'après le rapport du FMI (2014), le système fiscal actuel du Tchad mobilise seulement 32% du potentiel de recettes non pétrolières, plus faible niveau de la CEMAC, dont la moyenne régionale est de 67%.

Face à de tels défis et en plus de l'engagement du pays dans la facilité élargie du crédit (FEC), la mobilisation des ressources oblige l'Etat à adopter des mesures dont les effets ne sont très souvent pas maîtrisés. A titre d'illustration, en 2017 avec une masse salariale de 376 milliards de francs CFA (environ 600 millions d'euros), soit presque 100% des recettes cumulées des douanes et des impôts, le gouvernement Tchadien a décidé de réviser à la baisse les salaires des fonctionnaires. Cette nouvelle disposition salariale prévoyait une diminution de 5% à 45% proportionnellement au montant du salaire.

Ainsi, l'enjeu majeur pour le Tchad est de reformer les finances publiques afin d'accroître la mobilisation des recettes fiscales non pétrolières et d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Dans ce contexte, la question est de savoir : Quelle politique fiscale pourrait-elle permettre au Tchad d'atteindre son niveau des recettes potentielles ?

L'objectif est de faire le point sur les politiques fiscales essentielles qui viseraient à atteindre le potentiel maximal des recettes au moment où non seulement le Tchad s'est engagé dans la facilité élargie du crédit (FEC), mais aussi pour finaliser son PND 2017-2021 et sa vision 2030, « le Tchad que nous voulons » suspendu par deux contraintes majeures dont notamment : la chute des cours du pétrole et donc des recettes pétrolières et la crise sécuritaire. Dans un contexte où l'enjeu est d'atteindre le niveau des recettes potentielles², il apparaît donc opportun de proposer des mesures réalistes et/ou efficaces à mettre en œuvre pour sa réalisation. Après un diagnostic du système fiscal tchadien, nous ferons une analyse du potentiel fiscal Tchadien. Enfin, le tout sera couronné par des recommandations de politiques économiques.

¹ Ces quatre axes stratégiques sont : i) l'Unité Nationale ; ii) la Bonne gouvernance et l'Etat de droit ; iii) Une Economie diversifiée et compétitive ; et iv) l'Amélioration de la qualité de vie de population.

² Seulement 1/3 du potentiel utilisé.

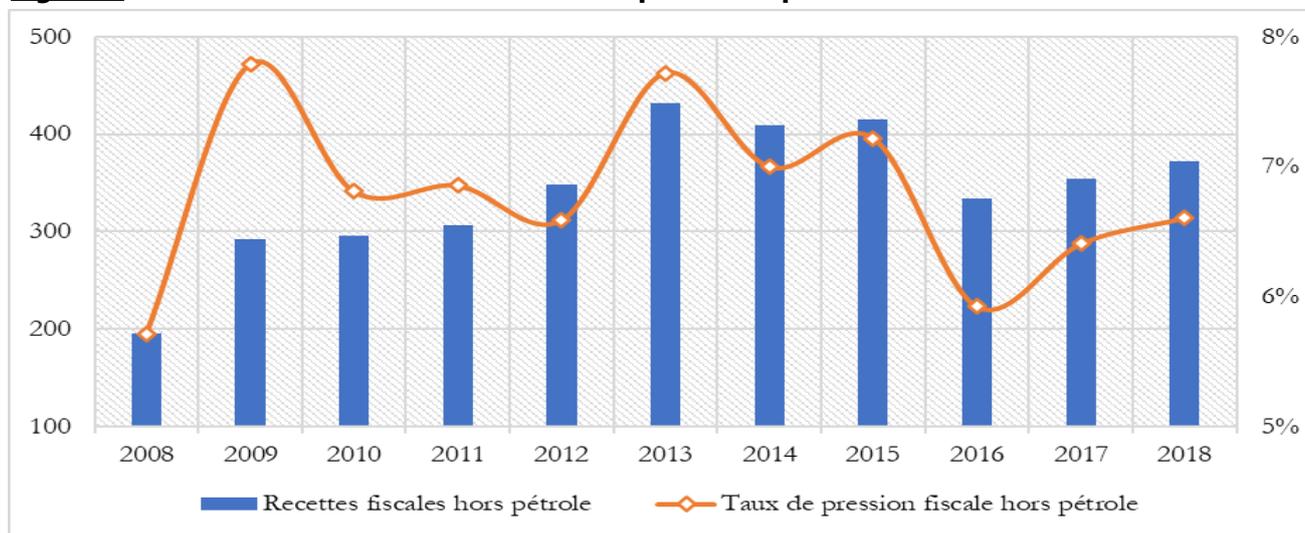
DIAGNOSTIC DU SYSTEME FISCAL TCHADIEN

Cette première partie a pour objectif de retracer tout d'abord le parcours du Tchad en matière de prélèvement puis analyser la structure de ses recettes fiscales.

Niveau du prélèvement public

La figure 1 montre que les recettes fiscales ont considérablement baissé ces six dernières années depuis 2013. Elles ont été divisées en deux phases entre la période 2013-2015 (environ 400 milliards de FCFA) et 2018 (300 milliards de FCFA) et même par presque trois entre 2016 et 2018 (330 contre 370 milliards de FCFA). Cette baisse est dû en partie à la faiblesse de l'économie tchadienne dont la structure reste encore embryonnaire, avec comme principale caractéristique la prédominance du secteur informel qui amenuisent la base fiscale. S'agissant du taux de pression fiscale, il présente globalement une forte volatilité sur la même période avec une tendance baissière au cours de ces six dernières années.

Figure 1: Evolution des recettes fiscales hors pétrole et pression fiscale



Source : Auteur à partir de données de la Direction des Etudes et de la Prévision / MFB-Tchad

Structure des recettes fiscales

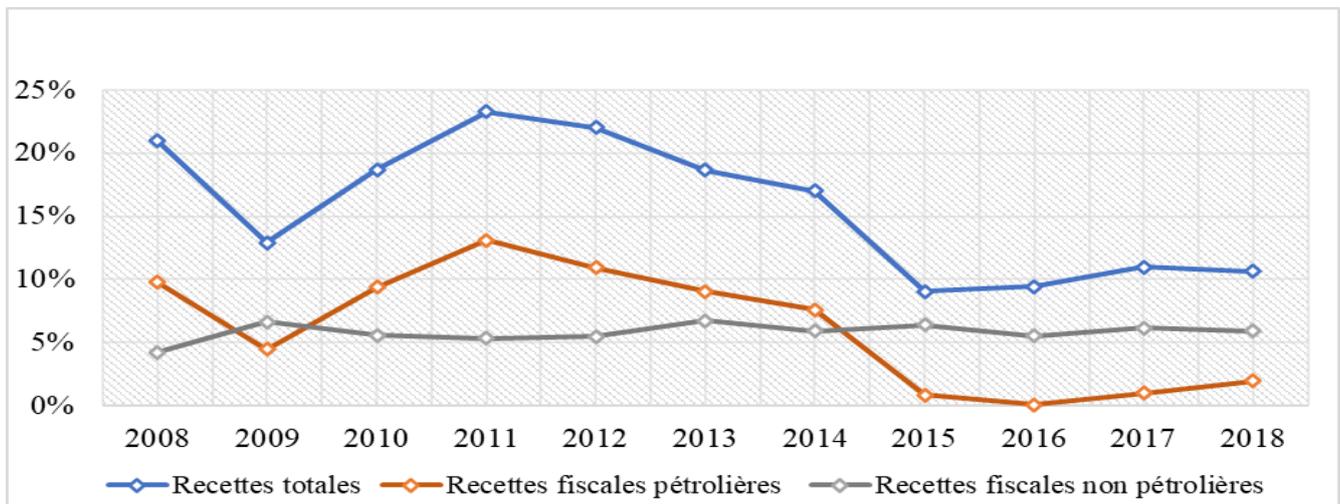
La structure des recettes fiscales au Tchad est composée des recettes fiscales pétrolières et non pétrolières. Les recettes fiscales pétrolières reposent en partie sur la redevance statistique et les impôts sur les sociétés pétrolières.

La figure 2 révèle l'incapacité de l'Etat à mobiliser les recettes fiscales non pétrolières qui demeurent très faible dans les recettes totales³. Les recettes totales suivent la même tendance que les recettes fiscales pétrolières. Ce qui sous-entend que les variations du total des recettes budgétaires sont essentiellement expliquées par les variations des recettes fiscales issues du pétrole. Ce qui présente un danger pour le Tchad en cas d'un choc exogène lié au pétrole. Donc la mobilisation des recettes fiscales non pétrolières est un défi immédiat pour le Tchad. Cette faible mobilisation des recettes fiscales non

³ Le total des recettes comprend également les recettes non fiscales composées des recettes non fiscales pétrolières et non pétrolières.

pétrolières sur la période 2008-2018 peut s'expliquer en plus des facteurs susmentionnés, d'une population fiscale moins diversifiée.

Figure 2: Evolution des recettes totales par rapport aux recettes fiscales (en % du PIB)



Source : Auteur à partir de données de la Direction des Etudes et de la Prévision / MFB-Tchad

Les principales recettes fiscales du Tchad sont les impôts sur les revenus et bénéfiques (43%), les taxes sur le commerce extérieur (26%) et dans une moindre mesure les taxes sur la consommation intérieure (14%). Ces trois recettes ont fortement diminué depuis 2016 (respectivement de 11%, 4% et 9%) au profit de l'impôt sur les sociétés pétrolières (passée de 1% à 23%). Les autres recettes (redevance statistique, taxes sur les salaires et impôts sur la propriété) sont marginales. Les facteurs susmentionnés peuvent ici être mis en exergue pour justifier cet état de fait.

Il faut noter que, l'Etat Tchadien n'a perçu ses premières recettes fiscales constituées par les impôts, taxes, droits de douane liées à l'exploitation pétrolière qu'à partir de 2008. Comme susmentionné, la forte contribution de l'impôt sur les sociétés pétrolières après 2016, pourrait s'expliquer par la remontée des prix du pétrole accompagner du démarrage des paiements de l'impôt sur les revenus des gisements plus récents⁴.

Tableau : Contribution des différents impôts (en % des recettes fiscales)

Libellés	Contribution 2016	Contribution 2017	Contribution 2018
Redevance statistique	0%	1%	2%
Impôts sur les sociétés pétrolières	1%	13%	23%
Impôts sur revenu et bénéfiques	48%	43%	37%
Taxes sur salaires	3%	3%	2%
Impôts sur la propriété	2%	2%	3%
Taxes intérieures sur B&S	16%	14%	9%
Taxes sur commerce extérieur	29%	25%	25%
Total	100%	100%	100%

Source : Auteur à partir de données de la Direction des Etudes et de la Prévision / MFB-Tchad

⁴ FMI (2016), Tchad - Rapport des services du FMI sur le programme de référence (No. 15/351F).

ANALYSE DU POTENTIEL FISCAL TCHADIEN

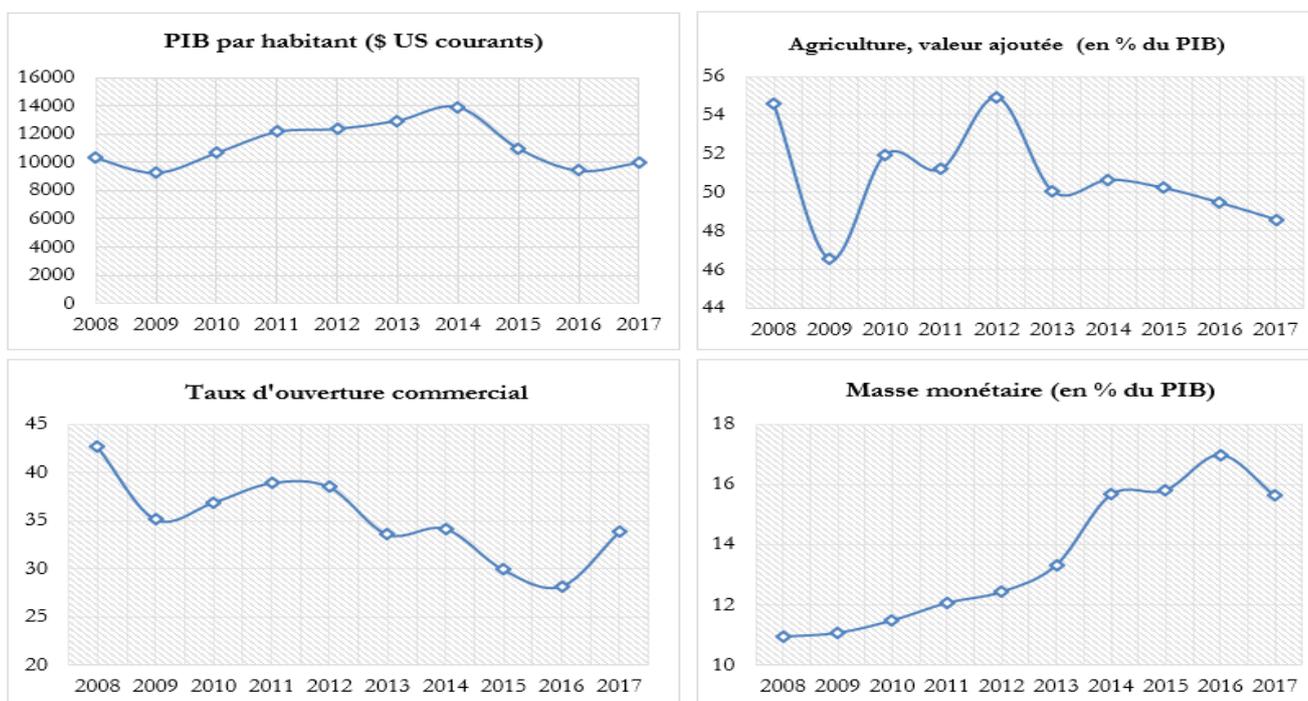
Cette deuxième partie se propose d'apprécier l'évolution des déterminants du potentiel fiscal d'une part et d'autre part d'analyser le potentiel fiscal Tchadien.

Facteurs explicatifs du potentiel fiscal

L'analyse descriptive des facteurs explicatifs du potentiel fiscal du Tchad (figure 3), illustre globalement que ces facteurs sont fortement instables sur la période 2008-2017. Les facteurs considérés notamment : le PIB/habitant, la valeur ajoutée agricole/PIB et le taux d'ouverture ont une tendance baissière sur la même période. Cette baisse s'est accentuée à partir des années 2013 pour la valeur ajoutée agricole/PIB et le taux d'ouverture et à partir de 2014 quant au PIB/habitant. En revanche, la masse monétaire (en % du PIB) a enregistré une croissance fortement appréciable sur la même période avant de se déprécier.

Conformément aux hypothèses théoriques et aux travaux empiriques, une baisse du PIB par tête est défavorable à la mobilisation des recettes publiques et donc, réduit le potentiel fiscal du Tchad. A l'inverse, une baisse de la valeur ajoutée agricole⁵ dans le PIB augmente le potentiel fiscal du Tchad. Aussi, la hausse du degré de la monétarisation captant le niveau de développement des transactions financières du Tchad accroît son potentiel fiscal. Par ailleurs, une faible ouverture commerciale est défavorable à la fiscalité de porte et donc diminue le niveau des recettes potentielles du pays. En résumé, le Tchad ne parvient à atteindre son optimum potentiel malgré la baisse de la valeur ajoutée agricole et de la hausse du degré de la monétarisation à cause de son faible niveau de développement et degré d'ouverture commerciale.

Figure 3: Evolution des facteurs explicatifs du potentiel fiscal du Tchad



Source : Auteur à partir de données de la Banque Mondiale (WDI, 2018)

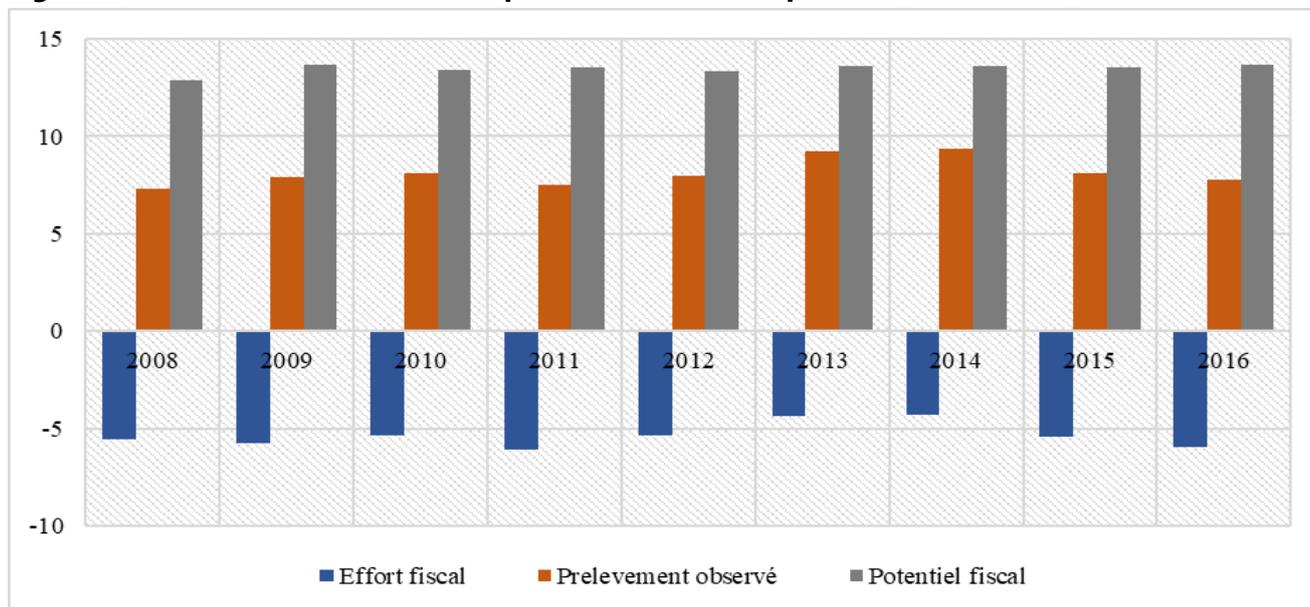
⁵ Surtout s'il s'agit d'une agriculture de subsistance (Gupta, 2007).

Analyse du potentiel fiscal

L'appréciation de la performance du Tchad en matière de mobilisation des recettes repose sur l'estimation du niveau de prélèvement normalement attendu compte tenu des caractéristiques structurelles qui est le potentiel fiscal du pays. La méthode pour déterminer le potentiel fiscal consiste à estimer une équation explicative du taux de prélèvement en fonction des facteurs du potentiel fiscal sur des données couvrant à un large échantillon de pays relativement homogènes sur une période assez longue. L'estimation utilise les méthodes de l'économétrie des données de panel. Le résidu de l'équation, qu'il est possible de calculer pour un pays spécifique ou pour un groupe de pays, permet alors de mesurer le niveau de prélèvement issu de la politique de mobilisation fiscale qui est l'effort fiscal. Dans le cadre de ce travail, nous avons exploité les données du potentiel fiscal issues de l'étude « Tax Potential and Tax Effort : An Empirical Estimation for Non-resource Tax Revenue and VAT's Revenue » réalisée par Brun et Diakité (2016). Le potentiel fiscal du Tchad issu de cette étude a été comparé aux recettes fiscales effectives du pays afin de dégager l'effort fiscal.

La figure 4 présente l'évolution du potentiel et de l'effort fiscal du Tchad sur la période 2008 à 2016. Son analyse révèle que les recettes fiscales effectives sont en deçà du potentiel fiscal sur toute la période. L'effort fiscal qui mesure l'écart entre le niveau de prélèvement effectif et le potentiel fiscal est négatif. Cet effort négatif qui était de - 5,55% du PIB en 2008 est passé à -5,92% du PIB en 2016. L'effort fiscal négatif signifie que le niveau de prélèvement observé est inférieur à son potentiel et le pays consent un effort fiscal inférieur à la norme. En effet, une politique favorable à la mobilisation fiscale devrait permettre d'accroître les ressources publiques et d'atteindre le potentiel fiscal.

Figure 4: Evolution de l'effort et du potentiel fiscal hors pétrole (en % du PIB)



Source : Auteur à partir de données du CERDI⁶

⁶ Centre d'Etude et de Recherche sur le Développement International

RECOMMANDATIONS

A l'issue du diagnostic du système fiscal Tchadien et de l'analyse de son potentiel fiscal, nous formulons les recommandations générales et spécifiques suivantes :

Recommandations générales :

- ✓ Penser à une réforme fiscale allant dans le sens de la transition fiscale en introduisant un taux unique et raisonnable pour booster les recettes fiscales ;
- ✓ Réexaminer le cadre juridique et l'élaboration de la politique fiscale en simplifiant la législation fiscale et élargissant l'assiette des impôts et taxes à faible contribution (redevance statistique, taxes sur les salaires et impôts sur la propriété) ;
- ✓ Rationaliser le système fiscal en rejetant les mesures d'encouragement fiscal pour la promotion des investissements ;
- ✓ Lutter contre l'expansion du secteur informel et la fraude fiscale en modernisant l'administration fiscale ;
- ✓ Investir de manière ciblée pour corriger les défaillances structurelles en vue d'une meilleure mobilisation des recettes fiscales ;
- ✓ Créer une structure dédiée à la politique fiscale au sein du ministère des finances et du budget, à l'image de l'Office Togolais des Recettes (OTR).

Recommandations spécifiques :

- ✓ Reformuler la fiscalité foncière et améliorer la perception de l'impôt sur le revenu des ménages. Il s'agira de mettre en place un « impôt dual » qui taxera les revenus du capital de façon proportionnelle et les salaires de façon progressive. Une mesure à moyen et long terme sera de soumettre d'autres types de revenus au barème progressif, par exemple les revenus fonciers.
- ✓ Renforcer et améliorer le contrôle de la mobilisation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés non pétrolières et taxes sur la consommation intérieure. Les sociétés de téléphonie mobile méritent une attention particulière car elles subissent un nombre de taxes mais il serait pertinent de les faire basculer vers une « taxe d'accise » comme cela a été fait dans certains pays Anglophones. Il faudra également assurer le remboursement des crédits de TVA. C'est une mesure essentielle à la neutralité de la TVA.