



**WORLD BANK GROUP**  
Macroeconomics, Trade & Investment

## SÉNÉGAL | RAPPORT SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE - JUN 2024

# Saisir l'opportunité



2024 Banque mondiale  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Certains droits réservés

Ce travail est un produit du personnel de la Banque mondiale. Les résultats, interprétations et conclusions qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement les opinions des administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans ce travail. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale quant au statut juridique d'un territoire, ni l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

### ***Droits et autorisations***

Le contenu de cet ouvrage est soumis à des droits d'auteur. La Banque mondiale encourageant la diffusion de ses connaissances, cet ouvrage peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition que la source soit citée.

**Attribution** – Veuillez citer l'œuvre comme suit : « Banque mondiale. 2024. Saisir l'opportunité. Rapport sur la situation économique au Sénégal, Juin 2024. Banque mondiale ».

Toutes les questions relatives aux droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées au Bureau de l'éditeur, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433, USA ; fax : 202-522-2625 ; e-mail : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## Table des matières

<i>Remerciements</i>	<i>iv</i>
<i>Résumé exécutif</i>	<i>v</i>
<b>Chapitre 1. État de l'économie</b>	<b>1</b>
1.1. Récents développements	2
Une croissance économique mondiale et régionale modérée face au resserrement continu de la politique monétaire et à des conditions de financement difficiles	2
L'économie sénégalaise est restée résiliente en 2023 malgré des perturbations nationales, mondiales et régionales accrues, associées à une inflation élevée	2
Dans un contexte de baisse de l'inflation, la politique monétaire reste accommodante, tandis que le secteur financier a jusqu'ici bien résisté	5
Les vulnérabilités fiscales et de la dette se sont accrues dans le contexte d'un resserrement des conditions de financement, d'une baisse des recettes et de subventions énergétiques élevées	8
Les comptes extérieurs se sont améliorés, mais les vulnérabilités restent élevées en raison de la baisse des exportations	11
1.2. Perspectives, risques et opportunités	14
Les perspectives à moyen terme sont positives avec une solide reprise tirée par l'industrie extractive, un engagement en faveur de la stabilité macro-budgétaire et la mise en œuvre de réformes structurelles	14
Des risques croissants assombrissent les perspectives	19
1.3. À regarder de plus près : la réforme des subventions à l'énergie	20
<b>Chapitre 2. Point d'attention pour l'agenda de développement du Sénégal : Pauvreté et équité dans un contexte de crises multiples</b>	<b>23</b>
L'incidence de la pauvreté a stagné au Sénégal entre 2018/2019 et 2021/2022, mais le nombre de pauvres a augmenté, reflétant le fait que la croissance n'a pas nécessairement atteint les pauvres	24
Les inégalités ont diminué en raison de la baisse de la consommation des ménages, tandis que le rythme de la réduction de la pauvreté est inférieur à celui des autres pays de la région	26
<b>Chapitre 3. Point d'attention pour l'agenda de développement du Sénégal : Options pour augmenter les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)</b>	<b>31</b>
Les recettes fiscales ont régulièrement augmenté, mais leur niveau reste faible et dominé par les impôts indirects	34
3.1. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont stagné, tandis que l'informalité entrave sa capacité de redistribution	35
La part de l'IRPP en pourcentage du PIB a stagné au cours de la dernière décennie, l'étroitesse de l'assiette fiscale compromettant ses performances	35
La progressivité des impôts directs contraste avec leur faible incidence sur les ménages à hauts revenus	38
L'informalité des emplois et des entreprises pour les hauts revenus entrave la capacité de redistribution des impôts directs	41

3.2. Politiques visant à augmenter les recettes des impôts directs sans accroître la pauvreté ni les inégalités	42
L'application de l'obligation de déclarer les impôts directs pourrait avoir le triple avantage d'augmenter les recettes tout en réduisant à la fois la pauvreté et les inégalités	42
Une concentration sur les personnes fortunées pourrait générer des revenus substantiels	46
Politiques visant à améliorer la capacité de l'administration fiscale	48
Références	50

## Liste de encadré

Encadré 1.1. Impact des hydrocarbures dans l'économie	10
Encadré 1.2. Progrès réalisés en décembre 2023 dans le cadre du plan en six étapes du Sénégal pour la réforme des subventions énergétiques	16
Encadré 3.1. Le cadre budgétaire régional de l'UEMOA	32
Encadré 3.2. Conception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Sénégal	36
Encadré 3.3. Comment détecter les hauts revenus dans un contexte d'information imparfaite ?	47
Encadré 3.4. Les cartes d'identité numériques au Sénégal. Pratiques et moyens d'améliorer les liens	48

## Liste de figure

Figure 1.1. Développements économiques récents	4
Figure 1.2. L'inflation, ses facteurs et les niveaux de liquidité dans le système bancaire	7
Figure 1.3. Les vulnérabilités budgétaires et de la dette se sont accrues, mais la dette est jugée soutenable	12
Figure 1.4. Évolution du secteur extérieur du Sénégal	15
Figure 1.5. La réforme de l'énergie devrait permettre de réaliser de substantielles économies budgétaires	21
Figure 1.6. La réforme de l'énergie était nécessaire, car les subventions sont ciblées de manière inefficace	21
Figure 1.7. La réforme énergétique nécessite des mesures de compensation plus importantes pour contrebalancer pleinement les effets sur la pauvreté	22
Figure 2.1. Incidence de la pauvreté et PIB par habitant, 2018–2021	24
Figure 2.2. Courbes d'incidence de la croissance par localisation géographique	25
Figure 2.3. Indicateurs de pauvreté monétaire 2018–2021 par zone de résidence	26
Figure 2.4. Indicateurs de pauvreté par région (EHCVM 2021)	27
Figure 2.5. Coefficient d'inégalité de Gini (consommation), 2018–2021	28
Figure 2.6. Évolution de la pauvreté monétaire basée sur le seuil de pauvreté international de 3,65 dollars US (en PPA de 2017) par zone de résidence, 2018–2021	29
Figure 2.7. Taux d'extrême pauvreté internationale (2,15 dollars US et 3,65 dollars US, en PPA de 2017), 2018–2021	29
Figure 3.1. Recettes de l'IRPP collectées au Sénégal par rapport aux pays pairs	37
Figure 3.2. Effet des interventions fiscales sur la pauvreté et les inégalités en 2018–19	39
Figure 3.3. Incidence relative des impôts directs et des contributions	40
Figure 3.4. Répartition des impôts directs et des cotisations entre les déciles de revenus	40
Figure 3.5. Pourcentage d'emplois formels et d'entreprises formelles non agricoles	42
Figure 3.6. Pourcentage d'emplois/entreprises non agricoles par déciles	42

Figure 3.7.	Incidence des impôts directs parmi les ménages qui paient des impôts directs ou qui ont versé des cotisations de sécurité sociale	43
Figure 3.8.	Gains de recettes supplémentaires résultant de l'application de l'obligation de déclaration des impôts directs	45
Figure 3.9.	Fréquence des impôts directs parmi les ménages qui paient des impôts directs, par décile	45
Figure 3.10.	Effet de l'application de la déclaration d'impôts et de l'augmentation de la couverture des transferts directs	46

### Liste de tableau

Tableau 1.1.	Politiques définies par la réforme des subventions énergétiques au Sénégal	21
Tableau 2.1.	Indicateurs d'inégalité de consommation au Sénégal 2018–2021	28
Tableau 2.1	Critères de convergence de l'UEMOA (adoptés en 2015)	33
Tableau 3.1.	État d'avancement de la mise en œuvre des réformes de l'IRPP dans le cadre de la SRMT	38



## Remerciements

Ce rapport sur la situation économique au Sénégal suit les développements économiques récents et significatifs intervenus dans le pays, en soulignant les principaux défis structurels auxquels celui-ci est confronté dans sa recherche d'une croissance inclusive et soutenue, et en analysant les options politiques.

Il a été préparé par l'équipe du pôle d'expertise Macro-économie, Commerce et Investissement (MTI) de la Banque mondiale, dirigée par Hélène Aminatou Ba (économiste), et Wilfried A. Kouame (économiste principal), et comprenant Prosper R. Backiny-Yetna (économiste principal), Daniel Valderrama Gonzalez (économiste), Aissatou Diallo (consultante), et German Andres Gallegos Vargas (consultant). L'équipe a bénéficié des conseils de Hans Anand Beck (Directeur Sectoriel du Département Macroéconomique), Édouard Al-Dahdah (économiste pays principal), Daniela Marotta (économiste principal) et Gabriela Inchauste (économiste principal, EAWPV).

Rajiv Kumar (économiste principal), Oyebola M. Okunogbe (économiste, DECHD), et Emilija Timmis (économiste principal) ont été les pairs évaluateurs du rapport. Coumba Fall Diack (assistante d'équipe) et Theresa Bampoe (assistante principale de programme) ont apporté leur précieux soutien administratif.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce rapport ne représentent pas nécessairement le point de vue de la Banque mondiale et sont entièrement ceux des auteurs.

Les commentaires et questions concernant le contenu de ce rapport sont les bienvenus. Veuillez contacter Hélène Aminatou Ba ([hba1@worldbank.org](mailto:hba1@worldbank.org)) et/ou Wilfried A. Kouame ([wkouame@worldbank.org](mailto:wkouame@worldbank.org)). Les demandes des médias peuvent être adressées à Seydina Alioune Djigo ([sdjigo@worldbank.org](mailto:sdjigo@worldbank.org)).

# Résumé exécutif

**Les incertitudes internationales et régionales croissantes nécessitent des actions proactives pour préserver les progrès socioéconomiques réalisés au Sénégal au cours de la dernière décennie.** L'instabilité politique a considérablement ralenti la croissance au cours du second semestre 2023, tandis que le resserrement des marchés financiers internationaux et régionaux a aggravé les déséquilibres budgétaires et extérieurs. Face à ces défis, il est impératif de créer une marge de manœuvre budgétaire suffisante et de renforcer la capacité du Sénégal à absorber les chocs et à relever les défis de développement. Pour atteindre le critère de convergence régionale de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui plafonne le déficit budgétaire à 3 % du PIB, un effort d'assainissement budgétaire ajustant le PIB de 3,6 points de pourcentage est requis pour 2024–2025. Pour y parvenir, le Sénégal devra accélérer la mise en œuvre de sa stratégie de recettes à moyen terme (SRMT) afin d'accroître les recettes fiscales et de rationaliser les dépenses publiques tout en préservant les investissements essentiels et les dépenses prioritaires pour les populations vulnérables. Des mesures proactives pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques croissants, accélérer la mobilisation des recettes, maintenir une stratégie d'emprunt prudente et une gestion proactive de la dette, et assurer la mise en œuvre constante des réformes structurelles sont essentiels pour aider le Sénégal à réaliser ses ambitions de développement national.

**L'augmentation des recettes fiscales joue un rôle prépondérant dans l'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour atteindre les objectifs de développement et a amélioré les conditions de vie des Sénégalais.** Malgré une stagnation de l'incidence de la pauvreté entre 2018/2019–2021/2022, le nombre total de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté, ce qui suggère que les bénéfices ne parviennent pas systématiquement aux plus démunis. Bien que les inégalités aient diminué, cela résulte principalement du fait que la baisse de consommation chez les ménages les

plus pauvres a été moins prononcée que chez les plus riches, tandis que ceux à revenu intermédiaire ont vu leur consommation augmenter. En outre, la réduction de la pauvreté progresse à un rythme plus lent que dans d'autres pays de la région. L'augmentation des coûts des emprunts publics à court et à moyen terme du a un resserrement des conditions de financement, souligne l'urgence d'accélérer la mobilisation de recettes intérieures pour financer les ambitions de développement du Sénégal. L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) représente une opportunité significative d'augmentation des recettes fiscales – une source de revenus stable pour la stabilité macroéconomique et le développement à long terme. Ce rapport sur la situation économique au Sénégal se concentre donc sur i) la pauvreté et l'équité dans un contexte de crises multiples, et ii) les stratégies permettant d'augmenter la collecte des recettes fiscales via l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

## Développements économiques récents

**L'économie sénégalaise s'est montrée résiliente en 2023 dans un contexte de tensions politiques conjuguées à une inflation persistante quoiqu'en baisse.** La croissance du PIB réel est estimée à 4,3 % – 1,5 % par habitant en 2023 – soit supérieur au taux de croissance de 3,8 % enregistré en 2022 et au dessus des projections initiales de 4,1 %. Les tensions politiques, conjuguées à une inflation élevée, ont perturbé les secteurs tertiaires et réduit le dynamisme de la croissance des dépenses de consommation et les investissements. Du côté de la demande, la croissance de la consommation privée et de l'investissement a ralenti, reflétant le report des investissements par les entreprises et la réduction des dépenses due à la baisse du pouvoir d'achat associée à une inflation élevée. Du côté de l'offre, la croissance du secteur tertiaire a ralenti, principalement en raison de la réduction des activités commerciales dans la restauration et l'hôtellerie ainsi que dans les technologies

de l'information et de la communication (TIC), et d'un ralentissement des services financiers et d'assurance à la suite des troubles sociaux et des tensions politiques. Malgré les difficultés rencontrées dans le secteur extractif, le secteur secondaire du Sénégal a prospéré grâce aux contributions positives de la production de ciment.

**Après avoir atteint un pic de 9,7 % en 2022, l'inflation a reculé à 5,9 % en 2023.** Cette diminution de l'inflation globale est liée à la baisse des prix internationaux des produits de base et la normalisation des chaînes d'approvisionnement. En outre, les facteurs externes, tels que la dépréciation du franc CFA par rapport au dollar américain en 2022 et sa répercussion sur les prix des produits importés et locaux, se sont atténués. La plupart des mesures administratives visant à plafonner les prix de certains produits alimentaires, notamment le riz et le sucre, sont toujours en vigueur contribuant à contenir l'inflation et alléger le coût de la vie. Cependant, les pressions exercées par les prix de l'énergie, y compris l'électricité, le gaz et d'autres combustibles (qui ont augmenté en moyenne de 10 % en 2023) ont lourdement pesé sur l'inflation.

**L'ambition de consolider les finances publiques envisagée dans la loi de finances 2023 s'est matérialisée même si le déficit global a été un peu plus élevée que prévu.** Le déficit budgétaire aurait baissé de 6,5 % du PIB en 2022 à 5,1 % en 2023, au dessus de l'objectif de 4,9 % du PIB fixé dans la loi des finances de 2023. Les recettes fiscales ont augmenté pour atteindre 19,4 % du PIB, soit environ 1,2 point de pourcentage de plus qu'en 2022, principalement en raison de la hausse de la collecte des recettes sur les biens et services et de l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés. Les dépenses publiques sont restées stables à 26,6 % du PIB, avec l'augmentation des dépenses liées à la masse salariale et au coût financier de la dette publique. Les mesures de soutien au pouvoir

d'achat<sup>1</sup> (0,6 % du PIB) et les subventions au secteur de l'énergie comprenant les arriérés en cours (4,2 % du PIB à la fin septembre 2023) continuent de peser sur les efforts d'assainissement budgétaire. En conséquence, la dette publique et la dette garantie par l'État auraient augmenté de 75,6 % du PIB en 2022 à 80,8 % du PIB en 2023 – ce qui équivaut à 17,2 points de pourcentage du PIB au-dessus des niveaux d'avant la pandémie (2019). Le Sénégal reste exposé à un risque modéré de surendettement public, avec des marges limitées pour absorber d'éventuels chocs futurs. Conformément à sa stratégie de gestion de la dette à moyen terme, le Sénégal a l'intention de réorienter de plus en plus son financement vers le marché régional en raison du resserrement des conditions de financement sur le marché obligataire international, et des taux d'intérêt monétaires élevés dans les économies avancées.<sup>2</sup>

**Le déficit du compte courant s'est considérablement amélioré, permettant ainsi d'augmenter les réserves internationales.** Selon les estimations, il est passé de 19,9 % du PIB en 2022 à 14,5 % du PIB en 2023, principalement grâce à la reprise des échanges avec le Mali et à une réduction progressive des importations de services dans le secteur des hydrocarbures. Il a été financé par des investissements directs étrangers, des transferts de fonds, ainsi que des financements des partenaires au développement.

**Pour lutter contre l'inflation, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a relevé ses taux d'intérêt directeurs de 150 points de base cumulés depuis la mi-2022,** à 3,5 % pour les appels de fonds et à 5,5 % pour la facilité de prêt marginal. L'orientation de la politique monétaire reste néanmoins accommodante. Dans la région, l'inflation (en moyenne de 3,7 % en 2023) reste supérieure à l'objectif fixé, et les réserves de change sont en baisse, estimées à 3,5 mois d'importations à la fin

<sup>1</sup> Les mesures comprennent le paiement d'une compensation de 15 milliards de francs CFA (22 millions de dollars US) aux minotiers, le paiement d'une subvention aux importateurs de riz paddy (30 francs CFA par kilogramme ; 0,046 dollar US par kilogramme), une subvention de 32 francs CFA (16,5 % du prix) par kilogramme de riz paddy afin de soutenir les producteurs locaux, et des exonérations fiscales sur les substances grasses accordées aux importateurs.

<sup>2</sup> Stratégie de gestion de la dette à moyen terme du Sénégal <https://www.sentresor.org/publication/strategie-de-gestion-de-la-dette-a-moyen-terme-2023-2025/>



de 2023, contre 4,3 mois à la fin de 2022. La croissance du crédit s'est accélérée, passant de 29,3 % en 2022 à 32,3 % du PIB en 2023. Malgré les multiples crises et les incertitudes nationales, régionales et mondiales, le secteur financier a fait preuve de résilience en affichant une baisse des prêts improductifs.

## Perspectives, risques et défis

**Les perspectives restent globalement positives, avec l'engagement des autorités pour des réformes structurelles majeur et l'amélioration de la transparence, mais elles dépendent d'un solide engagement en faveur de la stabilité macroéconomique.** Les perspectives de croissance reposent sur la mise en œuvre de réformes structurelles majeurs permettant au Sénégal de poursuivre sa transformation économique, ainsi que sur la mise en œuvre de son agenda de développement axé sur l'amélioration des opportunités économiques et de l'inclusion sociale. Les perspectives reposent également sur l'atténuation des tensions géopolitiques mondiales actuelles, la reprise de l'économie mondiale et du commerce à moyen terme, et l'amélioration de la stabilité régionale. Le gouvernement devra s'engager à rétablir la stabilité macroéconomique et à constituer des réserves pour améliorer la viabilité de la dette en mettant en œuvre une politique fondée sur les recettes et en rationalisant les dépenses publiques. Cela témoignera d'un engagement fort en faveur de l'assainissement budgétaire à partir de 2024, en vue d'atteindre l'objectif budgétaire fixé par l'UEMOA à 3 % d'ici à 2025. La croissance à court terme devrait s'accélérer pour atteindre 7,1 % en 2024 et une moyenne de 7,7 % en 2025–2026. La pauvreté (selon le seuil international d'extrême pauvreté, défini à 2,15 dollars US par jour en PPA de 2017) devrait tomber à 8,7 % en 2024 (1,1 point de pourcentage de moins qu'en 2023), grâce à la croissance réelle par habitant dans l'agriculture, où 57 % des pauvres sont employés, et à une réduction de l'inflation, en particulier des prix des denrées alimentaires. Malgré les vents contraires, la réduction de la pauvreté devrait

se poursuivre à moyen terme, grâce à l'amélioration des opportunités économiques, en particulier pour les jeunes.

**Dans l'ensemble, les incertitudes nationales, régionales et mondiales sont élevées, faisant pencher les risques vers la baisse.** Le contexte de crises multiples et ses effets négatifs sur l'économie nationale persistent. La prolongation des tensions géopolitiques mondiales continue de faire grimper l'inflation plus haut que prévu et pourrait entraîner une augmentation de la pauvreté et une politique monétaire encore plus agressive, limitant davantage le financement de l'État et exacerbant les vulnérabilités de la dette. La sécurité régionale et les incertitudes politiques ont de graves implications socioéconomiques, notamment le risque de retrait de l'Alliance des États du Sahel de la CEDEAO avec un impact sur les exportations vers le Mali, qui représentent 20 % des exportations totales du Sénégal. Le mécontentement social, qui pourrait résulter de la suppression progressive des subventions à l'énergie, et l'incertitude politique pourraient compromettre l'assainissement budgétaire envisagé. En même temps, des retards dans l'assainissement budgétaire effectif pourraient gravement affecter la viabilité de la dette et la croissance.

## Point d'attention 1 : Pauvreté et équité dans un contexte de crises multiples

**Le Sénégal a relativement bien résisté aux multiples chocs, l'incidence de la pauvreté restant relativement inchangée à 37,5 % en 2021/2022 contre 37,8 % en 2018/2019, malgré la pandémie.** L'incidence de la pauvreté (en utilisant le seuil national de pauvreté) est stable dans les zones urbaines et rurales, mais avec des tendances régionales contrastées.<sup>3</sup> On observe une baisse sensible de la pauvreté dans la vallée du fleuve Sénégal (centre) et au Sénégal oriental limitrophe du Mali, contre une légère augmentation dans le sud en Casamance. Les tranches de revenus intermédiaires ont connu une augmentation de la consommation réelle par habitant, tandis que les plus pauvres et les plus aisés enregistraient

<sup>3</sup> Le seuil national de pauvreté est de 369 666 francs CFA par personne et par an en 2021/22, contre 333 441 francs CFA en 2018/19. Les données proviennent de l'EHCVM (*Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages*).

des baisses de consommation, dont les plus importantes ont affecté les plus aisés. Cette tendance s'est traduite par une baisse des inégalités, l'indice de Gini passant de 35,1 % en 2018/2019 à 33,4 % en 2021/2022, suggérant une légère amélioration dans les inégalités. L'écart de pauvreté et le carré de l'écart de pauvreté ont légèrement diminué dans les zones urbaines tout en augmentant légèrement dans les zones rurales, où les niveaux de pauvreté sont déjà plus élevés. Par conséquent, le niveau de vie des ménages pauvres ne s'est généralement pas détérioré dans les zones urbaines, mais s'est quelque peu dégradé dans les zones rurales.

**Les Sénégalais pauvres restent concentrés dans les zones rurales et plus fortement dans le bassin arachidier.** Le Sénégal comptait 17,4 millions d'habitants en 2021/2022, dont 6,5 millions vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les trois quarts des pauvres vivent toujours en milieu rural, tout comme en 2018. Combinant une forte population et un taux de pauvreté moyen élevé, les régions de Diourbel, Kaolack et Thiès, dans le bassin arachidier, abritent près d'un tiers des pauvres du pays. En revanche, malgré les taux de pauvreté très élevés qui les caractérisent, les régions de Tambacounda et Kédougou, à l'est du pays, comptent respectivement 9 % et 2 % de pauvres. En effet, à l'exception de Kédougou (en raison de sa faible population), chaque région, abrite au moins 5 % de pauvres. Par conséquent, si l'objectif des politiques est de réduire le nombre des pauvres, les programmes de lutte contre la pauvreté doivent cibler toutes les régions, Dakar compris.

**La baisse observée de la consommation par habitant a été surtout ressentie par les ménages plus aisés.** Entre 2018/2019 et 2021/2022, la consommation moyenne par habitant a diminué de 1,6 % par an, alors qu'elle a légèrement augmenté pour les 40 % les plus pauvres de la population, avec un taux de croissance annuel de 0,11 %. Il en résulte un gain de prospérité partagée de près de 1,3 %, ce qui signifie que la consommation moyenne des 40 % les plus pauvres de la population s'est rapprochée de celle de l'ensemble de la population de 1,3 % par an en moyenne. Il est toutefois important de noter que cette augmentation de la prospérité partagée résulte d'une baisse de la consommation des ménages plus aisés plutôt que d'un gain réel de consommation pour les plus pauvres.

En fait, les ménages faisant partie des 10 % inférieurs de la distribution, y compris dans les zones rurales, ont vu baisser leur consommation.

**Le taux de croissance moyen des plus pauvres a été moins négatif que celui des plus aisés, ce qui a entraîné une diminution des inégalités aux niveaux aussi bien national qu'urbain et rural.** Au niveau national, le coefficient de Gini, l'un des indicateurs d'inégalité les plus connus, a diminué de 1,7 point, passant de 35,1 en 2018/2019 à 33,4 en 2021/2022. Alors que la consommation moyenne par habitant des 20 % les plus riches représentait 5,5 fois celle des 20 % les plus pauvres en 2018/2019, ce ratio est tombé à 5,2 en 2021/2022. Cette baisse reflète toutefois une perte de consommation (en termes réels) des ménages plus aisés, principalement des zones urbaines, plutôt qu'une augmentation de la consommation des plus pauvres. Les inégalités ont diminué dans les zones urbaines et rurales.

### Point d'attention 2 : Options pour augmenter les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

**L'amélioration de la mobilisation des recettes domestiques est essentielle pour que le Sénégal puisse réaliser ses ambitions en matière de développement.** Entre 2014 et 2019, le Sénégal a été l'une des économies les plus dynamiques de l'Afrique subsaharienne (ASS). La croissance du PIB a été en moyenne de 6 % sur la période 2014–2019, l'une des plus élevées de l'ASS, et le PIB réel par habitant a augmenté de 17,9 % au cours de la même période. Pour financer ses ambitions de développements, il est impératif pour le Sénégal de maintenir les investissements dans le capital humain et les infrastructures, et de stimuler la productivité. L'insuffisance des recettes a souvent réduit la capacité du Sénégal à améliorer et à soutenir la croissance et à investir dans la population. Elle a en outre entraîné le recours à une accumulation de la dette qui a accru les vulnérabilités budgétaires et limité la marge de manœuvre budgétaire permettant d'absorber les chocs.

**La croissance et le dynamisme des recettes fiscales du Sénégal se sont régulièrement améliorés au cours de la dernière décennie, surpassant ses pairs, mais les recettes**

**restent en deçà de leur potentiel.** Les recettes fiscales ont stagné autour de 15 % du PIB entre 2010 et 2018 avant d'augmenter progressivement pour atteindre 16,8 % du PIB en 2020 et 18,2 % en 2022, le niveau le plus élevé jamais atteint. Ces chiffres sont à comparer à la moyenne de 15,7 % du PIB pour les pays de l'Afrique subsaharienne, de 13,6 % du PIB pour les pays à faible revenu (PFR) et d'environ 34 % du PIB pour les pays de l'OCDE.<sup>4</sup> Cette performance relativement bonne ne suffit toutefois pas à renforcer la capacité du Sénégal à répondre aux besoins de développement de sa population et à favoriser la résilience face à l'incertitude. La marge de manœuvre budgétaire limitée et de plus en plus restreinte entrave l'investissement productif et les efforts visant à assurer la résilience face aux chocs futurs. Comme la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire, le Sénégal dépend fortement des impôts indirects, qui constituaient 71 % des recettes fiscales totales en 2021, même si la dépendance de la collecte des recettes à l'égard des taxes commerciales a diminué. Cela offre une possibilité d'exploiter stratégiquement le système d'impôts directs pour améliorer la mobilisation des ressources intérieures.

**L'impôt sur le revenu des personnes physiques produit peu de recettes, et sa contribution aux recettes fiscales totales a stagné au cours de la dernière décennie en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale et de l'absence d'élan réformateur.** L'IRPP a augmenté au cours des trois dernières décennies, mais ne rapporte que peu de recettes (2,8 % du PIB en 2021), nettement moins que la moyenne de 8,3 % du PIB de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais plus que la moyenne de l'UEMOA (0,82 % du PIB) et de la CEDEAO (1,38 % du PIB). Malgré plusieurs tentatives de réforme, la contribution des recettes de l'IRPP au total des recettes fiscales a stagné à 15 % entre 2010 et 2021, tandis qu'elle augmentait dans les pays pairs aspirationnels au cours de la même période. L'assiette fiscale reste étroite, avec un nombre limité de contribuables remplissant des déclarations d'impôt et de faibles niveaux de formalité. Les niveaux de formalité des emplois et des entreprises sont particulièrement bas, avec des signaux inquiétants de détérioration en 2022, avec

seulement 12,5 % de travailleurs salariés formels, car la reprise post-COVID-19 semble avoir apporté des emplois de moindre qualité. En fait, seul un tiers des travailleurs du décile des revenus les plus élevés et moins d'un cinquième des entreprises sont formels. Le niveau de formalité faible, quand il n'est pas en diminution, érode l'assiette fiscale, affaiblissant ainsi la capacité de l'IRPP à contribuer aux recettes fiscales. Le système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est peu respecté, en l'absence d'une solide approche fondée sur les données.

**L'accélération des réformes de l'administration fiscale et des politiques visant l'IRPP peut contribuer à stimuler les efforts de mobilisation des recettes intérieures.**

L'informalité, l'étroitesse de l'assiette fiscale et l'application limitée de la législation entravent la capacité des impôts directs à augmenter les recettes et à corriger les inégalités avant l'imposition. En dehors de l'IRPP, les autres impôts directs sur le capital, la propriété et les loyers sont soumis à des taux d'imposition faibles et non progressifs. Les impôts sur le capital, les impôts fonciers et les impôts sur les bénéfices des petites entreprises (la CGU ou contribution globale unique) sont soumis à des barèmes d'imposition faibles et non progressifs, ce qui limite la capacité de redistribution des impôts directs. La mise en œuvre de la stratégie de recettes à moyen terme (SRMT) 2020–2025 et les réformes en cours de l'administration fiscale ont renforcé la capacité de mobilisation des recettes, grâce à des efforts de numérisation des procédures fiscales et douanières et à l'élargissement de l'assiette fiscale. Il est néanmoins possible de faire davantage pour faire respecter l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Des micro-simulations montrent que la clarification du cadre juridique de la déclaration d'impôt pour toutes les sources de revenus et l'application de l'obligation de déclaration permettraient d'augmenter les recettes sans accroître la pauvreté et les inégalités. La numérisation de l'administration fiscale – afin de réduire le coût de la conformité, d'améliorer le suivi des contribuables, de renforcer l'application de la loi, les données et une approche fondée sur des faits – permettrait d'obtenir des recettes plus proches de leur potentiel.

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>









# Chapitre 1 : État de l'économie



## 1.1. Récents développements

### *Une croissance économique mondiale et régionale modérée face au resserrement continu de la politique monétaire et à des conditions de financement difficiles*

**La croissance économique mondiale s'est ralentie pour la deuxième année consécutive en 2023, sur fond de resserrement continu de la politique monétaire et des conditions de crédit.** L'économie mondiale a connu sa deuxième année consécutive de ralentissement, avec une croissance estimée à 2,6 %, contre 3 % en 2022.<sup>5</sup> Cette décélération est principalement due à l'impact prolongé des politiques monétaires strictes visant à juguler une inflation élevée, ainsi qu'au resserrement des conditions de crédit et à la diminution des activités de commerce et d'investissement. Les trajectoires de reprise varient considérablement d'une région à l'autre, les économies avancées faisant preuve d'une plus grande résilience et d'une dynamique de croissance plus forte que les marchés émergents et les économies en développement confrontés à des défis permanents liés aux effets persistants de la pandémie et au poids élevé de la dette. Bien qu'elles se soient atténuées, les pressions inflationnistes ont persisté, notamment sur les prix des denrées alimentaires et de l'énergie, qui sont restés obstinément élevés dans de nombreuses économies avancées. Même si le resserrement monétaire a commencé à s'atténuer, les taux d'intérêt réels sont restés élevés, ralentissant le rythme du retour de l'inflation aux niveaux cibles. L'année a également été marquée par un ralentissement significatif de la croissance du commerce mondial, qui a atteint son point le plus bas depuis cinq décennies, en partie à cause d'une contraction du commerce des biens et d'une reprise plus lente que prévu du commerce des services. En outre, les tensions géopolitiques et les conflits récents ont ajouté des couches de complexité, perturbant des routes de navigation essentielles et

amplifiant le risque de nouveaux goulets d'étranglement inflationnistes.

**La croissance économique a ralenti en Afrique subsaharienne (ASS), passant de 3,7 % en 2022 à une estimation de 2,9 % en 2023.** Cette modération de la croissance est due à un ensemble de défis spécifiques à chaque pays, notamment l'augmentation des coûts des intrants des entreprises au Nigeria et une crise énergétique aiguë en Afrique du Sud. La dynamique économique globale de la région a été freinée, la croissance combinée de ses trois plus grandes économies – le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Angola – n'atteignant en moyenne que 1,8 %, sous l'influence d'une baisse de la croissance dans les pays exportateurs de métaux et de la chute des prix des métaux au niveau mondial. Le paysage économique de la région a été mis à rude épreuve par des conflits persistants, en particulier au Soudan, et par de nouvelles flambées de violence au Tchad et au Niger, qui ont aggravé l'instabilité régionale. Associés à une reprise postpandémique ralentie par une demande extérieure réduite et des politiques intérieures strictes visant à freiner l'inflation, ces conflits ont eu un impact significatif sur l'activité économique. Malgré une légère modération, l'inflation est restée élevée en Afrique subsaharienne, influencée par la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie de l'année précédente, soulignant le défi permanent que représente l'équilibre entre la croissance et la maîtrise de l'inflation dans un contexte de pauvreté persistante et de vulnérabilités extérieures.

### *L'économie sénégalaise est restée résiliente en 2023 malgré des perturbations nationales, mondiales et régionales accrues, associées à une inflation élevée*

**L'activité économique s'est accélérée en 2023 grâce au dynamisme du secteur primaire et la résilience du secteur secondaire.** La croissance du PIB réel est estimée à 4,3 %

<sup>5</sup> Banque mondiale (2024). Perspectives économiques mondiales, janvier 2024. Washington, DC : Banque mondiale. doi:10.1596/978-1-4648-2017-5.

(1,5 % par habitant) en 2023, contre 3,8 % en 2022,<sup>6</sup> au dessus du niveau initialement projeté de 4,1 % (1,4 % par habitant) et mais en deçà de la moyenne des pairs aspirationnels du Sénégal (Figure 1.1.a). Associées à une inflation plus élevée et à un resserrement monétaire, les tensions politiques ont perturbé les secteurs tertiaires et entraîné la réduction de la croissance de l'investissement. Du côté de la demande, la croissance de l'investissement privé est tombée à 7,1 % en 2023 contre 20,8 % en 2022, ce qui s'explique par le fait que les entreprises ont retardé leurs investissements en raison de l'incertitude politique et de la persistance de l'inflation. La croissance de la consommation privée a augmenté légèrement, passant de 3,5 % en 2022 à 4,1 % en 2023, les consommateurs ayant contenu leurs dépenses en raison de la baisse du pouvoir d'achat due aux niveaux élevés d'inflation et aux inquiétudes liées à l'orientation future de la politique gouvernementale et de l'environnement économique général.

**Du côté de l'offre, on estime que le secteur tertiaire a connu un ralentissement en 2023.** Le secteur tertiaire a décéléré de 5,1 % en 2022 à 4,2 % en 2023, principalement en raison de la diminution des activités commerciales, de la baisse des performances dans l'information et la communication, du recul de la restauration, et d'un ralentissement dans les services financiers et d'assurance. À la suite des tensions sociales, les autorités ont imposé des mesures restrictives sur l'Internet et les transports urbains et maritimes au cours des neuf premiers mois de 2023, avec un impact sur les secteurs du commerce, des télécommunications et des transports. L'indice d'activité générale dans le secteur des TIC a diminué de 6,5 % (en glissement annuel) en 2023 par rapport à 2022, en raison des conséquences des troubles sociaux de juin 2023

qui ont conduit à la suspension de l'accès à l'Internet mobile et à la restriction des signaux de télévision. Les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie ont connu un ralentissement important, avec une baisse d'activité de 19,8 % entre le premier et le deuxième trimestre 2023. Ceci est principalement dû à une sous-performance prononcée de l'industrie hôtelière, qui a connu une forte baisse de 28,3 % due à l'impact négatif de l'agitation sociale. Sur une base annuelle, le secteur a enregistré une baisse d'activité de 3,4 % au deuxième trimestre 2023, les segments de l'hôtellerie et de la restauration contribuant à ce ralentissement, avec des baisses respectives de 3,4 % et 3,3 %. En outre, au deuxième trimestre 2023, le secteur des activités financières et d'assurance a connu une baisse trimestrielle de 1,1 %, principalement due à une forte diminution de 39,4 % des services financiers et d'assurance auxiliaires. Parallèlement, dans le secteur des transports, les activités portuaires et auxiliaires ont diminué de 6,7 %, et le transport routier de 6,8 % au cours de la même période.

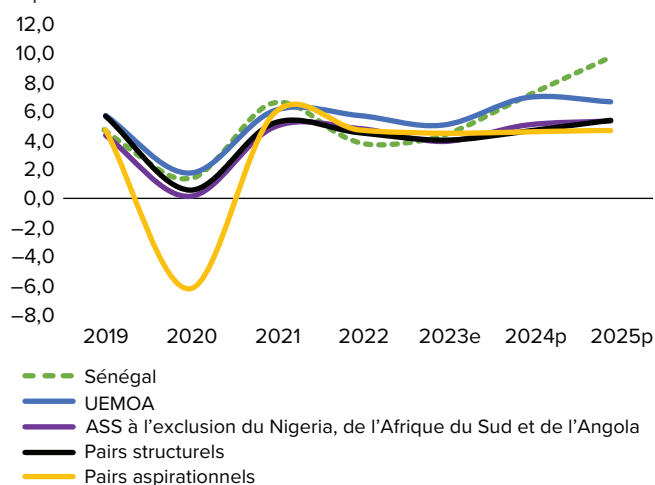
**Le secteur secondaire a prospéré grâce aux contributions positives de la production de ciment, malgré des défis dans le sous-secteur extractif.** La production d'or, qui représente 50 % de la production extractive, a subi un ralentissement significatif avec une baisse de 15,5 % (en glissement annuel) en 2023 par rapport à 2022 (Figure 1.1.b et c), attribuée à la baisse de la demande mondiale et à l'épuisement des réserves. En outre, les grèves contre les changements de réglementation des processus de recrutement dans les sociétés minières de la région ont encore freiné la production. Cette baisse fait suite à une année de contraction où la production d'or a connu une baisse de 7,6 % (en glissement annuel) en 2022 par rapport à 2021, principalement en raison de la baisse de la demande du marché.<sup>7</sup> De même, la production de

<sup>6</sup> Les autorités sénégalaises ont révisé à la baisse les données de la croissance pour 2022, passant de 4,2 % (1,4 % par habitant) à 3,8 % (1,2 % par habitant), révélant une économie moins robuste que les estimations initiales. Cet ajustement est principalement attribué aux révisions du taux de croissance des exportations. Selon les révisions, la croissance des exportations a été inférieure à 3,5 % – plus de deux fois moins que les estimations précédentes de 8,1 %. Ce dernier résultat a été attribué au déclin de la production d'or (–7,6 % en glissement annuel) et à un ralentissement de la production agricole (0,3 % en glissement annuel).

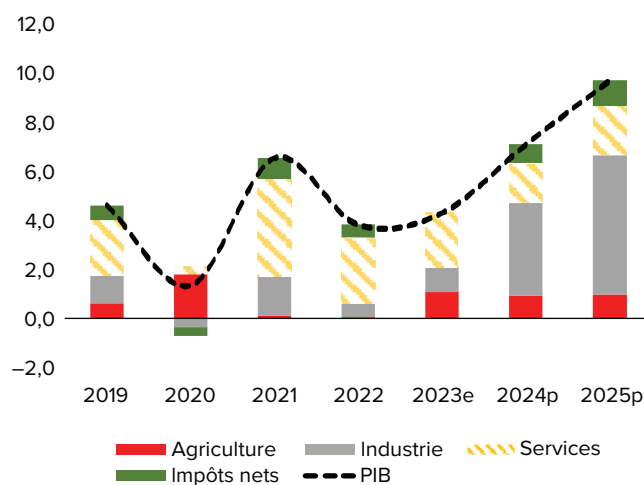
<sup>7</sup> Cette tendance négative est apparue après une hausse remarquable de la production d'or en 2021, avec une augmentation substantielle de 72 % en glissement annuel par rapport à 2020.

**Figure 1.1. Développements économiques récents**

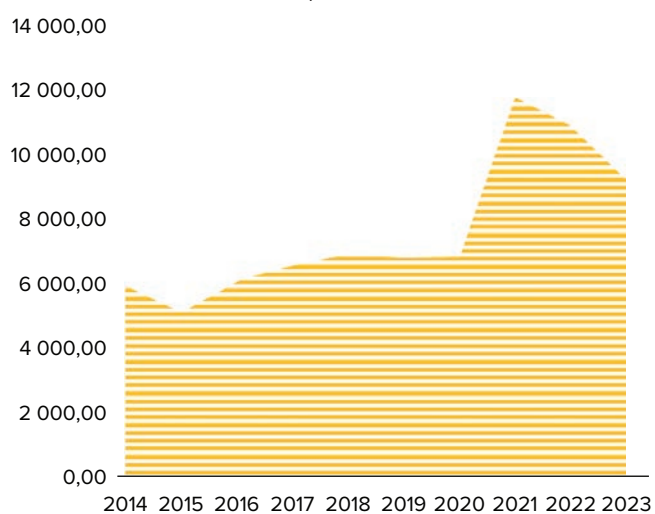
a. La croissance réelle du Sénégal est restée inférieure à celle de ses pairs en 2023...



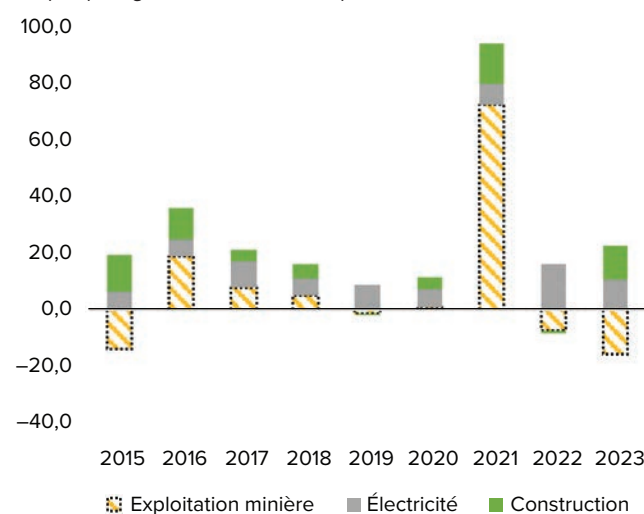
b. ... en raison des chocs négatifs qui ont affecté le secteur des services...



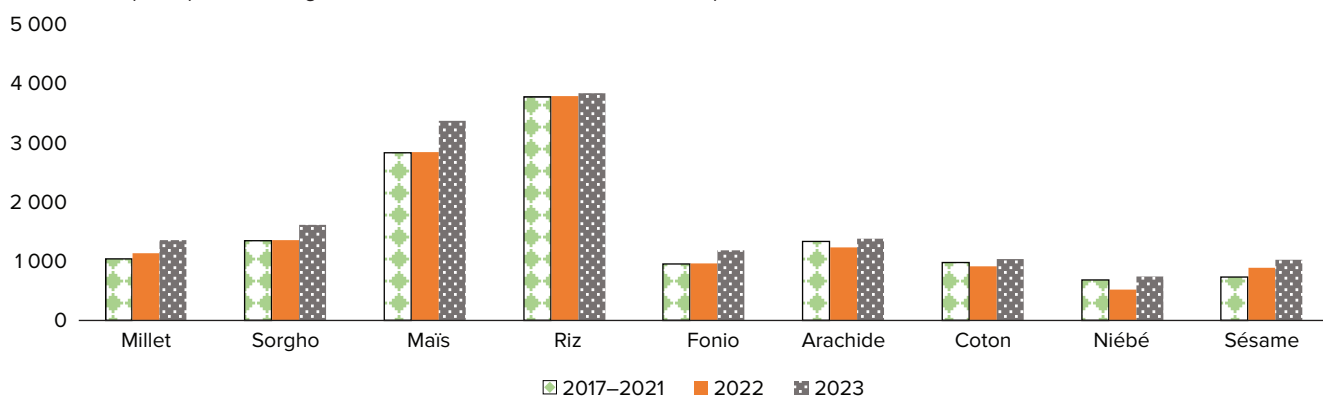
c. ... et d'une forte baisse de la production annuelle d'or.



d. Toutefois, malgré une contraction du secteur minier, le secteur industriel a prospéré grâce aux contributions positives du ciment...



e. ... tandis que la production agricole a rebondi et est devenue un moteur positif de la croissance.



Source : Calculs des services de la Banque mondiale, ANSD, ministère de l'Économie.

phosphate a été confrontée à une contraction en 2023, avec une baisse significative de 20,4 % par rapport à 2022.<sup>8</sup> Cette fluctuation de la production de phosphate reflète les défis spécifiques à l'industrie et les fluctuations de la demande du marché. Les ventes de ciment ont augmenté de 8,7 % au cours des neuf premiers mois de 2023, par rapport à la même période en 2022, stimulées par une forte demande intérieure avec la mise en œuvre de grands projets publics d'infrastructure, notamment le *Bus Rapid Transit*, le programme de construction d'auto-ponts visant à atténuer la congestion du trafic sur les grandes artères, la poursuite du développement du pôle urbain de Diamniadio, ainsi que les programmes de logements sociaux.

### **Le dynamisme du secteur primaire a joué un rôle positif dans la croissance économique globale en 2023.**

La production céréalière totale a augmenté de 16 % (en glissement annuel), pour atteindre 4 255 352 tonnes,<sup>9</sup> reflétant ainsi un glissement stratégique vers des pratiques agricoles plus intensives. La production de millet a augmenté de 23,3 %, tandis que le sorgho et le riz ont également enregistré des gains de 22 % et 8 %, respectivement. Le secteur agricole a également bénéficié de la performance de la production d'arachides, qui devrait augmenter de 15 % en glissement annuel, ainsi que du dynamisme du coton graine (+7 % d'augmentation en glissement annuel). Ces développements positifs peuvent être attribués à une combinaison de facteurs, notamment des conditions météorologiques favorables et des politiques publiques de soutien dans le cadre du Programme agricole pour une souveraineté alimentaire durable (PASAD), grâce à l'amélioration des systèmes d'irrigation et à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire. Cette dernière permet, entre autres, de subventionner des semences et engrais de qualité, qui peuvent contribuer à améliorer la productivité agricole, même si l'impact exact sur les rendements peut varier en fonction de plusieurs facteurs. L'effet de ces politiques a été amplifié par l'introduction des domaines agricoles communautaires, des améliorations des infrastructures agricoles, et l'adoption de technologies

de pointe, qui, ensemble, ont considérablement augmenté la production horticole et la productivité globale du secteur.

### **Les secteurs de la pêche et de l'élevage ont connu une reprise substantielle.**

La production du secteur de la pêche a augmenté de 4,5 % en glissement annuel en 2023, grâce à une hausse de 6,3 % en glissement annuel de la pêche artisanale, couplée à une augmentation de 1,3 % en glissement annuel de la production industrielle au cours de la même période. Cette évolution positive contraste fortement avec les difficultés du secteur en 2022, marquées par une contraction de la croissance globale de 5,8 % en glissement annuel, et une contraction de 13,9 % en glissement annuel de la production de poisson. Le secteur artisanal a bénéficié de conditions météorologiques plus favorables, qui ont permis des efforts de pêche importants. De même, le secteur de la production d'élevage a enregistré une amélioration de son taux de croissance, à 3 % en glissement annuel en 2023, contrastant avec la modeste croissance de 0,3 % en glissement annuel de 2022 par rapport à 2021. Cette dynamique positive fait suite à une contraction de 3,8 % en glissement annuel en 2021 par rapport à 2020. La notable reprise de 2023 indique une évolution prometteuse vers une productivité accrue au sein de l'industrie de la production d'élevage, qui pourrait indiquer que la croissance modérée de 2022 semble avoir été dépassée, reflétant des ajustements potentiels dans les pratiques du secteur attribuables aux efforts du Plan national de développement de l'élevage (PNDE).

*Dans un contexte de baisse de l'inflation, la politique monétaire reste accommodante, tandis que le secteur financier a jusqu'ici bien résisté*

**L'inflation annuelle a baissé à 5,9 % en 2023, contre 9,7 % en 2022, tout en restant supérieure à l'objectif régional de 3 %.** Comme dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'inflation globale a diminué

<sup>8</sup> Cette baisse fait suite à une modeste augmentation de 0,8 % en glissement annuel en 2022 par rapport à 2021 et à une augmentation plus importante de 3,7 % en glissement annuel en 2021 par rapport à 2020.

<sup>9</sup> Rapport de l'Agence nationale de la statistique sur la campagne agricole 2022/2023.

au Sénégal en 2023 par rapport à 2022 (Figure 1.2.a). La baisse des prix internationaux des produits de base et la normalisation des chaînes d'approvisionnement ont contribué à la réduction de l'inflation, les prix des denrées alimentaires étant responsables d'une baisse de l'inflation de 3,8 points de pourcentage. L'électricité, le gaz et les autres combustibles ont été les principaux moteurs de l'inflation, avec une augmentation de 10,6 % des prix de ces produits (Figure 1.2.b). Le plafonnement des prix des denrées alimentaires de base et les subventions aux carburants ont limité les pressions à la hausse. Le taux d'inflation au Sénégal reste plus de deux fois supérieur à la limite supérieure de 3 % de l'objectif fixé par la BCEAO et supérieur à la moyenne de 3,7 % de la région de l'UEMOA<sup>10</sup> en 2023 (Figure 1.2.b) – il est toutefois inférieur à celui des pays de la région non-membres de l'UEMOA, y compris la Gambie et le Ghana.

**L'inflation a mis un frein à la réduction de la pauvreté et affecté les plus pauvres de manière disproportionnée.** Selon les estimations, la pauvreté mesurée à l'aide du seuil international d'extrême pauvreté<sup>11</sup> est restée stable à 9,9 % en 2023, contre 10 % en 2022. Si l'expansion de l'agriculture, qui emploie une part importante de la main-d'œuvre, a probablement amélioré le bien-être des ménages dans les zones rurales, la reprise économique plus faible que prévu, conjuguée à la hausse des prix, a érodé le pouvoir d'achat des ménages et ainsi contrecarré cet effet. La tendance nationale de la pauvreté résulte d'une augmentation dans les zones urbaines (0,03 point de pourcentage), s'opposant à une légère diminution dans les zones rurales (–0,3 point de pourcentage).

**Les réformes de la politique monétaire restent accommodantes, mais le resserrement des conditions de financement pourrait accélérer la croissance.** Guidée

par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la politique monétaire du Sénégal a pour priorité de réduire l'inflation et de maintenir stable l'ancrage du franc CFA à l'euro. Bien que les taux d'intérêt directeurs aient augmenté de 150 points de base cumulés depuis le début de l'année 2022 pour atteindre 3,5 % pour les appels de liquidités et 5,5 % pour la facilité de prêt marginal, la politique monétaire reste largement accommodante, avec des taux suffisamment bas pour stimuler une forte croissance économique. Dans le contexte de turbulences régionales et mondiales, la politique monétaire était nécessaire pour contenir l'impact de plusieurs risques macroéconomiques, notamment les incertitudes régionales, les pressions inflationnistes persistantes et les conditions financières extérieures restreintes. En réponse aux risques pour la stabilité financière liés aux contraintes budgétaires des États membres de l'Union et aux problèmes de liquidité sur le marché des titres publics, la BCEAO a mené deux opérations de rachat sur le marché secondaire en 2023. Ces opérations ont porté sur un montant d'environ 2 milliards de francs CFA pour l'ensemble des États membres de l'Union, dont 437,1 milliards de francs CFA pour l'État du Sénégal.

**Le système financier sénégalais a jusqu'ici fait preuve de résilience, malgré les multiples crises et les incertitudes nationales, régionales et mondiales.** Les prêts non productifs<sup>12</sup> ont poursuivi leur tendance à la baisse et se sont stabilisés à 10,1 % en juin 2023 (contre 9,3 % en décembre 2022 et 11,5 % en décembre 2021) – restant légèrement supérieurs aux 8,7 % de la moyenne de la région de l'UEMOA. Le ratio de provisionnement au Sénégal, qui indique le pourcentage de PNP couvert par des fonds mis de côté pour absorber les pertes potentielles, est resté stable à 64,5 % en juin 2023.<sup>13</sup> Cela suggère que les banques sont toujours prêtes à couvrir une part importante

<sup>10</sup> L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) vise à maintenir la stabilité et la convergence régionales à l'aide de diverses politiques monétaires, y compris un objectif d'inflation de la banque centrale inférieur à 3 %. Cet objectif est essentiel pour garantir dans les États membres la stabilité des prix qui constitue un facteur clé de l'harmonie économique et de l'intégration régionale.

<sup>11</sup> 2,15 dollars US par habitant et par jour en 2017 en PPA.

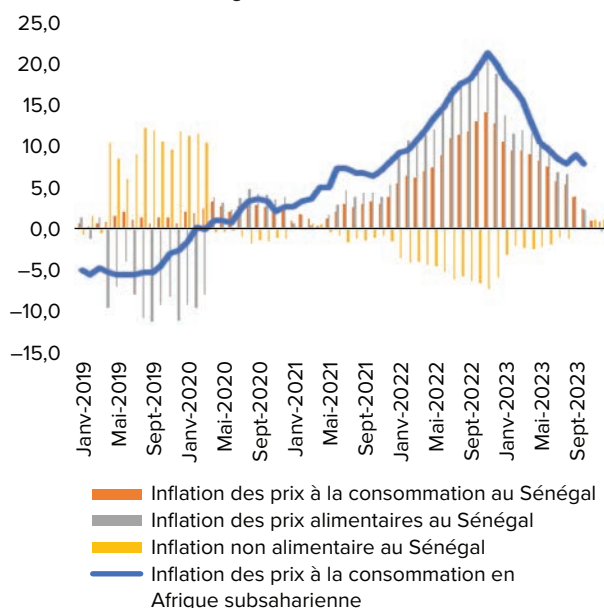
<sup>12</sup> Les prêts non productifs bruts sont des prêts pour lesquels les emprunteurs ne parviennent pas à effectuer les paiements.

<sup>13</sup> En outre, le ratio des prêts non productifs des institutions de microfinance s'est également amélioré au Sénégal, atteignant 7,3 % en juin 2023, moins que les 9,5 % de 2021. Cette amélioration suggère que le secteur de la microfinance connaît également une réduction de la proportion de prêts non remboursés dans les temps.

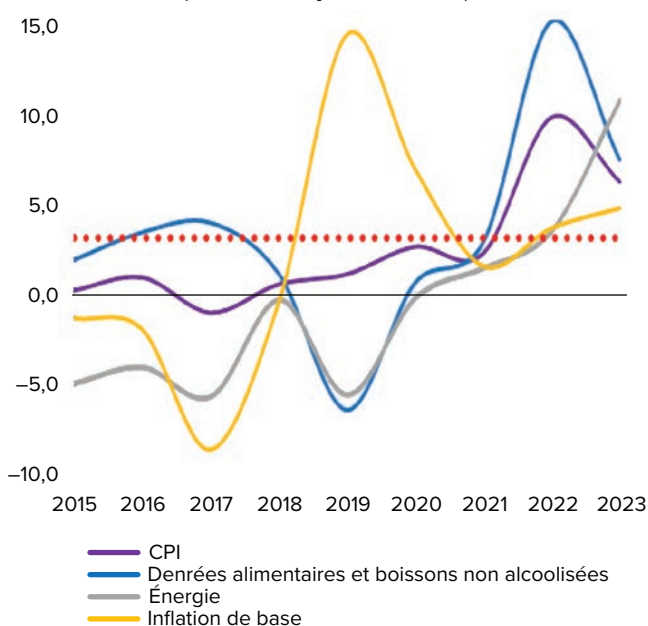


**Figure 1.2. L'inflation, ses facteurs et les niveaux de liquidité dans le système bancaire**

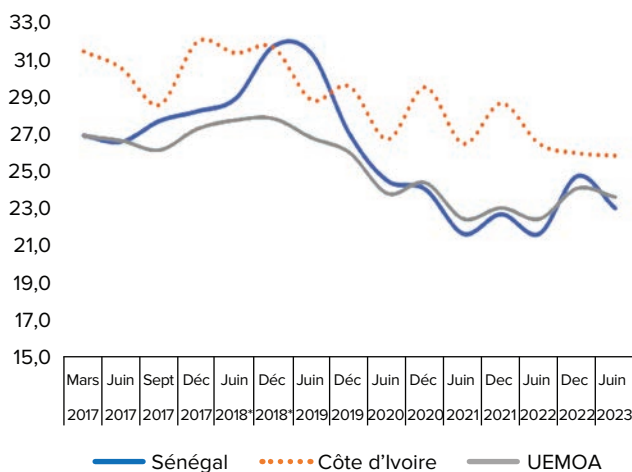
a. Comme dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'inflation est en baisse au Sénégal . . .



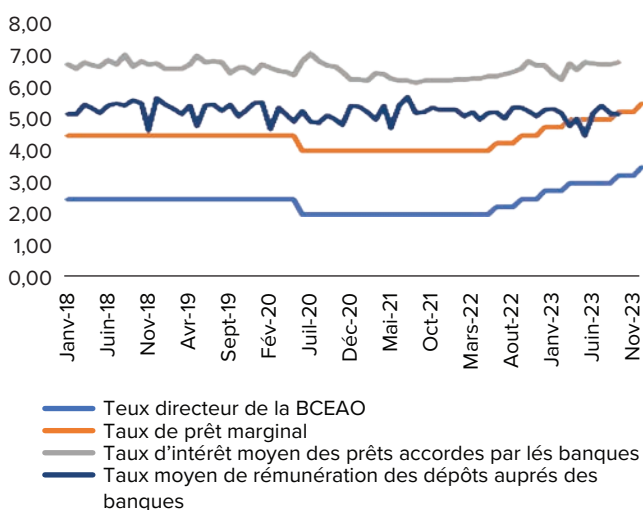
b. . . mais reste supérieure à l'objectif de la Banque centrale.



c. Le niveau de liquidité du système bancaire est inférieur à celui de la Côte d'Ivoire, mais proche de la moyenne régionale malgré les hausses de taux d'intérêt de la BCEAO.



d. Les taux d'intérêt moyens sur les prêts accordés par les banques restent élevés.



Source : Calculs des services de la Banque mondiale, UEMOA-Titres, 2024, BCEAO.

des pertes potentielles liées aux prêts non performants. Les niveaux de liquidité du système bancaire restent relativement élevés, bien qu'inférieurs à ceux de la Côte d'Ivoire (Figure 1.2.c). Les actifs liquides représentaient 23 % du total des actifs en juin 2023, ce qui est proche de la moyenne régionale de 23,6 %. Il peut néanmoins y avoir des problèmes de liquidité dans les banques individuelles, qui continuent de dépendre fortement du financement de la banque centrale pour maintenir leurs importants portefeuilles de titres, qui représentaient 22 % de leurs actifs en 2022 selon le Programme d'évaluation du secteur financier de l'UEMOA.

**Le crédit au secteur privé maintient un rythme de reprise soutenu.** Après une croissance du crédit à l'économie de 6,9 % en 2021 et d'un beau 26,1 % en 2022, la proportion du crédit au secteur privé par rapport au PIB du pays a également augmenté, passant de 29,3 % en 2020 à 32,3 % en 2023. Le ratio du total des crédits sur le total des dépôts, qui mesure le montant des prêts accordés par les banques par rapport aux dépôts qu'elles reçoivent, était de 82,16 % en juin 2023, ce qui est relativement stable par rapport aux 80 % de 2022. Cependant, malgré la récente stabilité, on observe une baisse constante du ratio crédit/dépôts depuis 2019, où il était de 97,4 % avant la pandémie. Cette tendance à la baisse pourrait suggérer que les banques sont devenues plus conservatrices dans leurs pratiques de prêt ou qu'elles reçoivent plus de dépôts.

**Les vulnérabilités fiscales et de la dette se sont accrues dans le contexte d'un resserrement des conditions de financement, subventions énergétiques élevées et de hausse de la collecte des revenus intérieurs**

**Le déficit fiscal est estimé à 5,1 % du PIB en 2023 – légèrement au-dessus de l'objectif de 4,9 % – en raison de recettes intérieures plus faibles que prévu.** Dans ses efforts pour s'aligner sur l'objectif de l'UEMOA fixé à 3 % du déficit budgétaire d'ici 2025, le gouvernement a révisé son ambition pour son objectif de déficit budgétaire pour 2023 à 4,9 % contre 5,5 % du PIB dans la loi de finances initiale. Ces efforts d'assainissement budgétaire devraient être stimulés par l'amélioration de la collecte des recettes

fiscales grâce à la mise en œuvre de la SRMT et à la rationalisation des dépenses publiques et des subventions à l'énergie. Toutefois, les données budgétaires mensuelles à haute fréquence font état d'un déficit budgétaire de 5,1 % du PIB estimé à la fin de l'année 2023, en raison de recettes intérieures plus élevées que prévu. Grâce aux efforts déployés pour contenir les dépenses, leur total devrait atteindre 26,6 % du PIB comme en 2022, tandis que les recettes totales et les dons devraient atteindre 21,6 % du PIB en 2023, contre 20,6 % du PIB en 2022, en raison de recettes fiscales et dons supérieures aux prévisions.

**Estimées à 19,4 % du PIB en 2023, les recettes fiscales sont supérieures d'un point de pourcentage à l'objectif fixé dans la loi de finances initiale pour 2023.** Les impôts directs sont estimés à 6,9 % du PIB en 2023, contre 6,3 % du PIB en 2022. Au cours du premier semestre de l'année, les paiements de l'impôt sur les sociétés par les entreprises du secteur secondaire ont augmenté, en grande partie grâce à une augmentation significative de 25,4 % en glissement annuel de l'impôt sur les sociétés dans le secteur de la construction (BTP). La performance de ce secteur a toutefois été tempérée au second semestre 2023 par une baisse de 3,1 % en glissement annuel de l'impôt sur les sociétés payé par le secteur des télécommunications. En ce qui concerne les impôts indirects, les taxes sur les biens et services sont estimées à 9,5 % du PIB en 2023, soit une hausse de 0,6 % par rapport à 2022, reflétant un recouvrement vigoureux la TVA intérieure et de la taxe sur la consommation. Les performances des taxes sur le commerce international ont baissé en 2023, à 2,4 % du PIB contre 2,8 % du PIB en 2022, principalement en raison de la mauvaise saison agricole de l'année précédente et de la baisse des exportations d'or. Des réformes fiscales ambitieuses sont nécessaires pour améliorer la mobilisation des recettes intérieures et atteindre l'objectif de 20 % du PIB fixé pour les recettes fiscales non pétrolières d'ici à 2025. Le système fiscal reste complexe, avec une assiette fiscale étroite et des taux d'imposition élevés, ce qui encourage l'évasion fiscale et décourage la formalisation. De son côté, la TVA souffre de taux et d'exonérations multiples qui affaiblissent sa neutralité et son efficacité. En outre, les pratiques d'audit

pourraient être renforcées pour élargir l'assiette fiscale (voir chapitre 2). Les dons sont estimés à 1,0 % du PIB en 2023, une légère hausse par rapport à 2022.

**Les dépenses publiques sont restées stables en raison de l'augmentation des salaires et des paiements d'intérêts, ainsi que des arriérés de subventions énergétiques.** Les dépenses totales sont estimées à 26,6 % du PIB en 2023 similaire à son niveau de 2022. L'augmentation de la masse salariale a été en partie compensée par une baisse relative des dépenses de biens et services et de transferts courants, des paiements d'intérêts et des arriérés de subventions énergétiques. Les salaires sont estimés à 7,0 % du PIB en 2023, contre 6,6 % du PIB en 2022, suite à une augmentation de la main-d'œuvre et à la revalorisation des salaires, tandis que les paiements d'intérêts sont estimés à 3,1 % du PIB en 2023, contre 2,2 % du PIB en 2022. En outre, les subventions directes au secteur de l'énergie, arriérés compris, s'élevaient à 792 milliards de francs CFA (4,2 % du PIB) en septembre 2023, soit un montant égal à celui estimé pour les subventions énergétiques en 2023 si aucune réforme ni aucune action de la feuille de route n'étaient mises en œuvre (Encadré 1.1). Si cette feuille de route avait été pleinement mise en œuvre, les subventions énergétiques auraient dû être plafonnées à 2,7 % du PIB en 2023 et à 1 % du PIB en 2024. Les subventions à l'énergie devraient être encore plus élevées en décembre 2023 en raison de la révision des tarifs de l'électricité en novembre 2023 visant à alléger les charges financières des consommateurs consécutives à l'augmentation de janvier 2023 résultant de la suppression de la troisième tranche de consommation.

**La dette publique totale a bondi à 80,8 % du PIB en 2023, contre 76,0 % en 2022, et le Sénégal reste exposé à un risque modéré de surendettement externe et global, avec une capacité très limitée à absorber les chocs.** Cette augmentation est principalement due au surfinancement du budget 2023 à 4,6 % du PIB. Celui-ci a été adopté au début de 2024, en particulier autour de l'élection présidentielle, en tant que stratégie

de la dette destinée à se protéger des potentiels problèmes de financement visant à assurer le bon fonctionnement de l'administration ainsi que le paiement du service de la dette en temps opportun entre janvier et avril 2024. Cette stratégie a contribué à l'augmentation du niveau de la dette en 2023. Avec une dette extérieure estimée à 60,0 % du PIB en 2023, la dépréciation du franc CFA par rapport au dollar US a entraîné une réévaluation de la valeur en francs CFA de l'encours de la dette extérieure et ainsi contribué à augmenter le service de la dette extérieure. Selon la dernière analyse conjointe de la viabilité de la dette réalisée par la Banque mondiale et le FMI (juin 2023), le profil de la dette est vulnérable à un ralentissement de la croissance économique et à une détérioration des conditions extérieures. Les indicateurs de la dette extérieure restent pour la plupart inférieurs à leurs seuils dans le scénario de référence – à l'exception d'un dépassement marginal ponctuel en 2026 pour l'indicateur de service de la dette par rapport aux exportations. Toutefois, dans les analyses de sensibilité, les quatre indicateurs de risque de la dette extérieure dépassent leur seuil. La valeur actuelle de la dette publique par rapport au PIB dépasse marginalement le seuil de risque en 2023 dans le scénario de référence, tandis que la valeur actuelle de la dette par rapport aux recettes devrait progressivement diminuer. Selon sa stratégie de gestion de la dette à moyen terme, le Sénégal a l'intention de réorienter de plus en plus le financement du marché vers le marché régional en raison du resserrement des conditions de financement sur le marché obligataire international, avec une décennie de taux d'intérêt monétaires élevés dans les économies avancées.<sup>14</sup> Sur l'encours total de la dette publique du Sénégal en 2023, 20,8 % du PIB sont estimés pour la dette intérieure (contre 19,6 % en 2022) et 60,0 % pour la dette extérieure (contre 56,5 % en 2022). Pour réduire les vulnérabilités de la dette, le Sénégal a entrepris des opérations de gestion de la dette visant à atténuer les risques associés au profil de la dette extérieure et ne prévoit pas de faire appel au marché obligataire international à court terme.

<sup>14</sup> Stratégie de gestion de la dette à moyen terme du Sénégal <https://www.sentresor.org/publication/strategie-de-gestion-de-la-dette-a-moyen-terme-2023-2025/>.

### Encadré 1.1. Impact des hydrocarbures dans l'économie

Les découvertes notables de pétrole et de gaz au Sénégal, entre 2014 et 2017, ont révélé des réserves supérieures à 400 millions de barils de pétrole et plus de 1 100 milliards de mètres cubes de gaz. Parmi ces découvertes, le champ GTA, qui devrait entrer en production en 2025, contient des réserves d'environ 1 milliard de barils de pétrole et 1 132 milliards de mètres cubes de gaz. En outre, le champ de Sangomar, qui devrait entrer en production à la mi-2024, possède des réserves de pétrole récupérables de 560 millions de barils, ainsi que 68 milliards de mètres cubes de gaz naturel. Le champ de Yakaar Teranga devrait contribuer au marché intérieur avec 4 millions de mètres cubes de gaz naturel par jour.

Ces découvertes ont le potentiel de stimuler significativement la croissance du PIB de l'économie sénégalaise, jouant ainsi un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de développement auxquels le pays aspire. Le PIB nominal devrait augmenter de 12,8 % en 2024 lorsque le pétrole commencera à couler à Sangomar. La croissance réelle devrait passer de 3,8 % en 2023 à 7,1 % en 2024, puis à 9,7 % en 2025. Les recettes fiscales tirées du pétrole et du gaz devraient contribuer, en moyenne, à hauteur de 1 % supplémentaire du PIB au cours de la période de production allant de 2024 à 2045, et ainsi renforcer considérablement les ressources fiscales du Sénégal. Financé par ces revenus, l'investissement public devrait augmenter de manière substantielle, permettant d'investir davantage dans les infrastructures publiques et le capital humain. Les exportations d'hydrocarbures devraient être florissantes, entraînant une amélioration substantielle du compte courant. Du côté de l'offre, outre l'essor attendu du secteur industriel, le secteur tertiaire (y compris les services, les assurances et les transports) pourrait bénéficier des retombées positives de l'exploitation des hydrocarbures. En outre, le secteur agricole pourrait bénéficier d'une augmentation de la production d'engrais.

Les découvertes de gisements de pétrole et de gaz pourraient également contribuer à l'objectif du pays de parvenir à l'accès universel à l'énergie. Le gaz provenant du gisement de Yakaar Teranga devrait servir le marché intérieur, renforcer le mix énergétique et permettre l'extension de l'électrification des zones rurales et périurbaines. Il devrait également alimenter la mise en œuvre de la stratégie « du gaz à l'électricité » qui devrait, à terme, se traduire par une électricité moins chère, une compétitivité accrue et une croissance stimulée. Cela permettrait de réduire les subventions à l'énergie et d'ainsi libérer une marge de manœuvre pour les politiques sociales. La fourniture en plus grande quantité d'une énergie fiable et moins chère permettra d'améliorer les conditions de vie des ménages, de réduire les inégalités dans les zones rurales, et d'améliorer les résultats en matière d'éducation et de santé.

Toutefois, sans une approche bien structurée et transparente de la gestion de ces ressources, leur utilisation peut ne pas se traduire par une transformation économique significative. Une gestion efficace des revenus des hydrocarbures est cruciale pour atteindre les objectifs de développement du Sénégal, mais la gestion des ressources pétrolières et gazières peut présenter des défis et exacerber les problèmes de gouvernance. La production d'hydrocarbures peut initialement stimuler la croissance du PIB réel, mais elle n'engendrera pas automatiquement une augmentation de l'inclusion et des revenus pour les groupes les plus vulnérables de la population, dont la productivité reste souvent faible. Le gouvernement doit mettre en œuvre des réformes stratégiques pour canaliser les ressources en hydrocarbures vers des programmes créant un nouveau paradigme des avantages pour la productivité des facteurs et la diversification économique. L'affectation de ces ressources à des investissements dans l'éducation, le développement des compétences des jeunes et le progrès technologique pour les petites et moyennes entreprises peut améliorer les gains de productivité de la main-d'œuvre, contribuant ainsi à un accroissement de la croissance inclusive à long terme.

**Le service de la dette a augmenté.** Les paiements d'intérêts sur la dette publique ont augmenté pour atteindre 3,1 % en 2023 par rapport 2,2 % en 2022, en raison de l'augmentation des paiements d'intérêts sur la dette extérieure (+52 %) et intérieure (+29 %). Pour faire face aux obligations de la dette existante, le Sénégal a alloué un budget supplémentaire au paiement des intérêts de la dette en 2023. En outre, l'augmentation des emprunts des entreprises publiques a contribué à l'escalade des niveaux d'endettement de ces dernières dus aux investissements substantiels financés par la dette, y compris les dépenses de PETROSEN visant à soutenir l'industrie des hydrocarbures du Sénégal. Enfin, les mesures prises par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat des entreprises et des ménages<sup>15</sup> se sont élevées à 113 milliards de francs CFA en 2023 (0,6 % du PIB) et ont aggravé le déficit budgétaire en 2023. Le service de la dette devrait rester important, en moyenne à plus de 30 % des recettes totales et des dons au cours des cinq prochaines années.

**Le resserrement des conditions financières s'est traduit par une hausse des rendements des obligations et des bons du Trésor.** Le relèvement du taux directeur de la BCEAO depuis juin 2022 s'est traduit par une hausse des rendements dans la plupart des pays de l'UEMOA. Au cours du premier semestre 2023, les conditions générales sur le marché de la dette publique ont connu une rigueur accrue par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Le coût moyen des ressources levées par les États membres de l'UEMOA a augmenté à différentes échéances, tant pour les bons du Trésor que pour les obligations. Par exemple, les rendements des obligations à 3 ans du Sénégal ont augmenté de près de 200 points de base entre septembre 2022 et septembre 2023 (Figure 1.3.d), contre 180 points de base sur la même période pour les obligations à 5 ans, en raison de la forte demande continue sur le marché dans un contexte de conditions financières mondiales plus contraintes. En outre, depuis la fin du mois d'octobre 2023, le Sénégal a émis des bons

du Trésor à 1 mois sur le marché régional à des taux élevés et a procédé à cinq adjudications de bons du Trésor à 1 mois sur le marché régional, pour un montant total de 135 milliards de francs CFA (0,7 % du PIB) – les premières émissions à court terme depuis la crise de la COVID-19, qui a généré des besoins de financement urgents. Ces opérations récentes étaient justifiées par la décision du gouvernement de surfinancer le budget 2023 en prévision des contraintes potentielles du marché financier pendant les prochaines élections présidentielles. Toutefois, les rendements de ces bons ont été particulièrement élevés pour une échéance aussi courte, atteignant 5,81 % en décembre – une augmentation substantielle, puisque les rendements ont bondi de 350 points de base par rapport aux bons du Trésor à un mois émis en 2020. L'évolution vers des émissions à plus faible échéance, associée à la hausse des rendements qui en découle, pourrait considérablement élever le niveau d'endettement et, par conséquent, le risque de surendettement.

**Les comptes extérieurs se sont améliorés, mais les vulnérabilités restent élevées en raison de la baisse des exportations**

**Selon les estimations, la position extérieure s'est améliorée.** Le déficit du compte courant (DCC) devrait se réduire à 14,5 % du PIB, contre 19,9 % du PIB en 2022, principalement grâce à la reprise des échanges avec le Mali en 2023 et à une réduction progressive des importations de services dans le secteur des hydrocarbures. Le DCC a été financé par une combinaison d'investissements directs étrangers (7,4 % du PIB), d'investissements de portefeuille (7,4 % du PIB), d'envois de fonds (10 % du PIB en 2023), ainsi que de crédits extérieurs, d'appuis budgétaires et de financements des partenaires au développement.

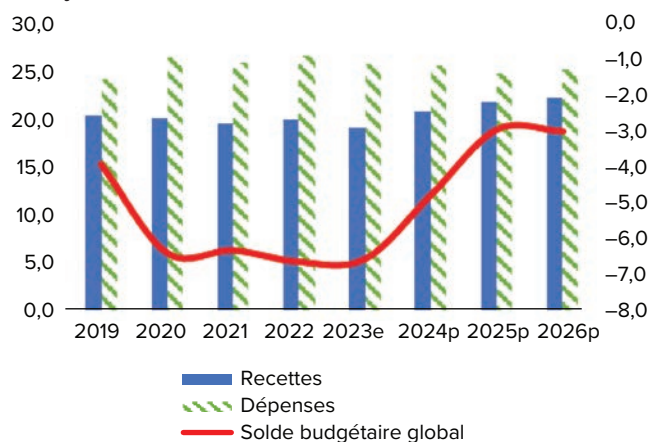
**La balance commerciale s'est améliorée, passant de 26 % du PIB en 2022 à 18 % en 2023, grâce à la baisse de la facture des importations.** Les importations de

<sup>15</sup> Les mesures comprennent le paiement d'une compensation de 15 milliards de francs CFA (22 millions de dollars US) aux minotiers, le paiement d'une subvention aux importateurs de riz paddy (30 francs CFA par kilogramme ; 0,046 dollar par kilogramme), une subvention de 32 francs CFA (16,5 % du prix) par kilogramme de riz paddy visant à soutenir les producteurs locaux, et des exonérations fiscales sur les substances grasses accordées aux importateurs.

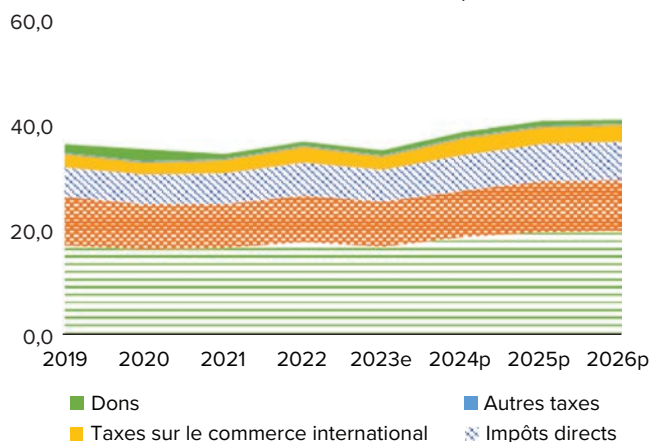


**Figure 1.3. Les vulnérabilités fiscales et de la dette se sont accrues, mais la dette est jugée soutenable**

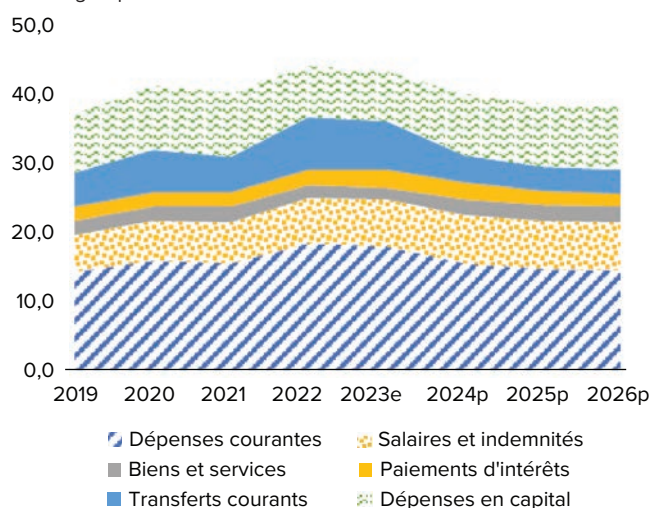
a. En 2023, le déficit budgétaire du Sénégal reste élevé, supérieur à l'objectif...



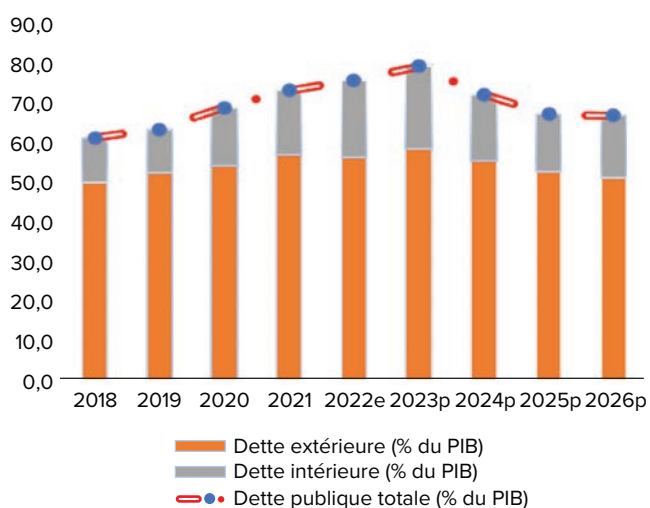
b. ... en raison de la baisse de la collecte des impôts...



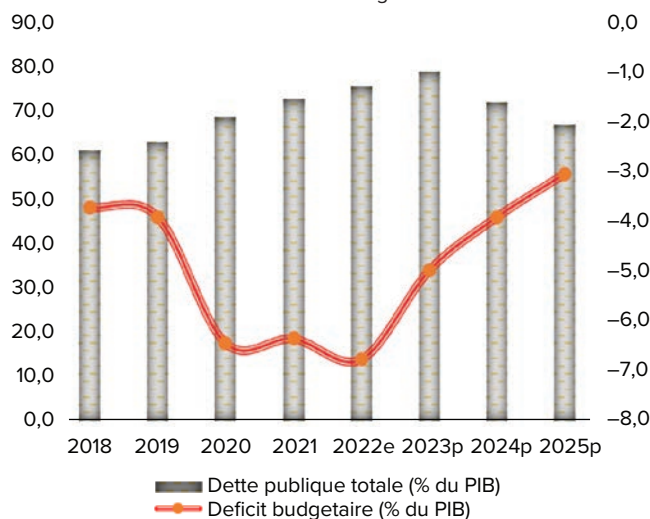
c. ... des intérêts élevés payés et du haut niveau des subventions énergétiques.



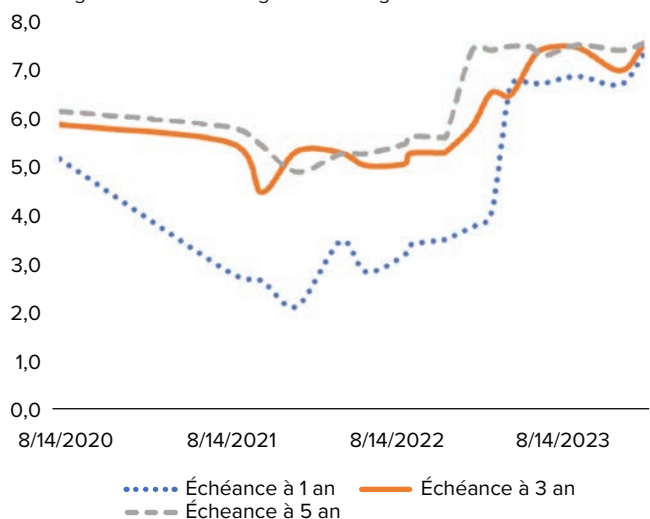
d. La dette publique a augmenté très rapidement sous l'effet d'une dette extérieure élevée...



e. ... suivant la tendance du déficit budgétaire



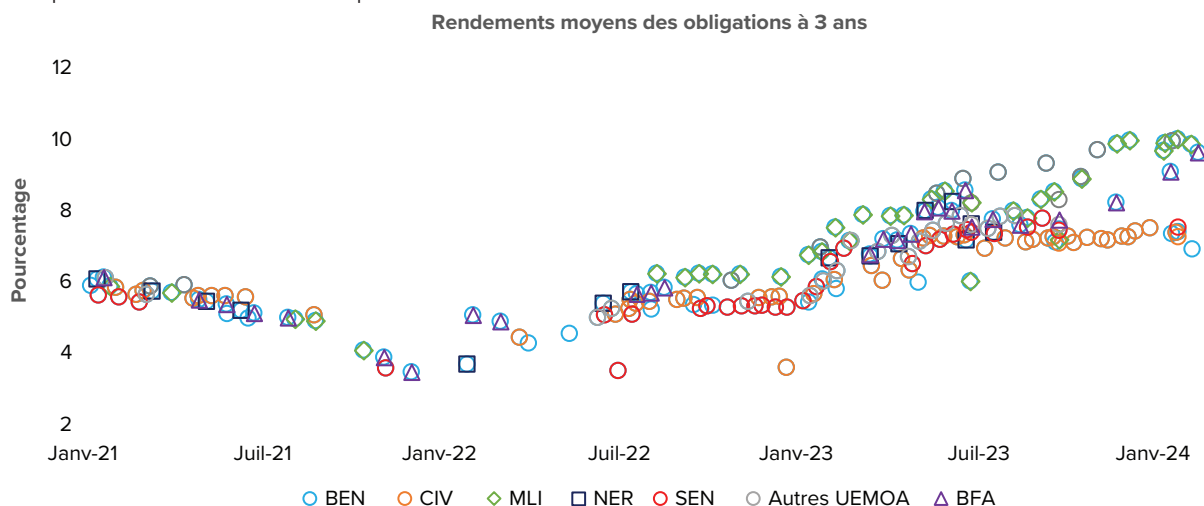
f. ... alors que les rendements moyens des obligations émises par le Sénégal sur le marché régional ont augmenté.



(continue)

**Figure 1.3. Les vulnérabilités budgétaires et de la dette se sont accrues, mais la dette est jugée soutenable (A continué)**

g. Les conditions de financement ont été les plus favorables en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Bénin, bien qu'elles soient encore supérieures aux niveaux d'avant la pandémie.



Source : Calculs des services de la Banque mondiale, ministère des Finances, UEMOA-Titres, 2024, BCEAO.

biens ont diminué de 38,8 % en 2022 à 36,4 % en 2023, de même que les importations de services (de 14,1 % à 7,3 % du PIB), en particulier celles liées aux services des hydrocarbures. Les principales importations du Sénégal sont les produits alimentaires, le pétrole raffiné, le riz, le pétrole brut, les équipements et les voitures. En 2023, les principaux pays d'importation étaient la Chine, la France, la Russie, les Pays-Bas et l'Inde. La valeur des exportations devrait tomber à 20,2 % du PIB en 2023, contre 22,2 % du PIB en 2022, principalement en raison de la baisse des prix mondiaux des produits de base. Les exportations du Sénégal sont dominées par l'or, le zirconium, le ciment, le poisson congelé et les huiles de pétrole, qui représentent ensemble plus de 60 % des exportations totales. Les autres produits commercialisables comprennent le poisson congelé, l'acide phosphorique, le titane et les arachides. Les principales destinations des exportations sénégalaises sont le Mali, la Suisse, l'Inde, la Chine et l'Australie. La valeur des exportations devrait tomber à 20,2 % du PIB en 2023, contre 22,2 % du PIB en 2022, principalement en raison de la baisse des prix mondiaux des produits de base. La croissance des exportations en 2023, en particulier

dans des catégories de produits clés tels que l'or, l'acide phosphorique et les produits de la pêche, a été plus faible que prévu. Le ralentissement des exportations s'explique par la baisse attendue des ventes à l'étranger d'acide phosphorique (baisse de 43,9 % en glissement annuel), de titane (baisse de 26,5 % en glissement annuel), de zircon (baisse de 30 % en glissement annuel) et d'or (baisse de 8,6 % en glissement annuel). Ces baisses ont été atténuées par une augmentation des ventes à l'étranger de ciment (40,57 % d'augmentation en glissement annuel) et la reprise des exportations vers le Mali, ainsi que des produits horticoles (25,2 % d'augmentation en glissement annuel).

**Les termes de l'échange se sont légèrement améliorés en 2023 malgré une forte volatilité.** Les indices des prix à l'exportation ont augmenté au cours du premier trimestre (+13,8 %), grâce à la croissance des prix des machines et de l'horticulture. La croissance a toutefois ralenti pour atteindre 4,2 % au deuxième trimestre, avec un fléchissement des prix des produits horticoles et minéraux. Cette tendance à la baisse des prix à l'exportation

s'est poursuivie au cours du second semestre de l'année. Inversement, les indices des prix à l'importation ont connu une certaine volatilité, avec une augmentation de 18,7 % au cours du premier trimestre, mais la croissance s'est considérablement ralentie par la suite, reflétant les baisses des prix des produits minéraux et alimentaires. Une légère reprise a été observée au quatrième trimestre, en particulier dans les prix des équipements de transport, ce qui indique une certaine reprise sectorielle et des changements potentiels sur le marché mondial. Vers la fin de l'année 2023, une légère hausse des termes de l'échange a reflété une amélioration des conditions d'exportation et une évolution favorable des prix à l'importation (Figure 1.4.c).

**Sous l'influence de tendances mixtes, on estime que l'activité des comptes de capital et financier a ralenti, avec une hausse des dons pour des projets, une baisse des investissements directs et une légère diminution des envois de fonds.** Les comptes de capital et financier devraient se détériorer, avec une baisse attendue à 17,8 % du PIB en 2023 contre 19,6 % du PIB en 2022, indiquant une légère réduction du volume total des flux de capitaux dans le pays. Cette baisse est principalement influencée par une diminution du compte financier à 16,5 % du PIB en 2023, contre 18,8 % en 2022, indiquant une décélération de l'investissement direct, qui devrait diminuer à 7,4 % du PIB contre 9,6 % du PIB l'année précédente en raison de l'instabilité et de l'incertitude politiques. À l'inverse, les dons devraient connaître une évolution positive, passant de 0,7 % du PIB en 2022 à 1,2 % en 2023. Les envois de fonds devraient se stabiliser à 10,1 % du PIB, en légère baisse par rapport aux 11,5 % de 2022. Cette légère baisse des envois de fonds pourrait être attribuée aux défis posés par les conditions économiques mondiales, qui pourraient affecter le revenu disponible des expatriés.

**Les réserves extérieures de la BCEAO sont tombées à 3,5 mois d'importations à la fin de 2023 contre 4,3 mois à la fin de 2022.** Les réserves de change sont orientées à la baisse, estimées à 3,5 mois d'importations en 2023, contre 4,3 mois à la fin de 2022, suggérant que la BCEAO pourrait devoir poursuivre le resserrement en 2024.

## 1.2. Perspectives, risques et opportunités

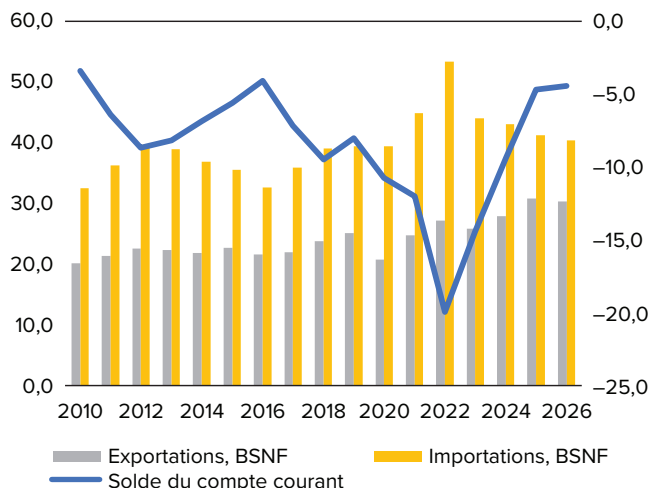
**Les perspectives à moyen terme sont positives avec une solide reprise tirée par l'industrie extractive, un engagement en faveur de la stabilité macro-budgétaire et la mise en œuvre de réformes structurelles**

**Les perspectives macroéconomiques restent favorables, mais l'incertitude et le risque sont élevés.** Avec les incertitudes politiques liées au report des élections présidentielles et l'instabilité mondiale et régionale accrue, l'économie sénégalaise devrait être confrontée à des défis importants, qui pourraient être exacerbés par une volatilité potentielle des capitaux liée à la réaffectation des IDE et au commerce, en raison d'un ralentissement de la reprise économique chez les principaux partenaires commerciaux. L'instabilité politique persistante dans la région et le risque de mécontentement social lié à l'incertitude politique, au coût élevé de la vie avec une forte inflation, et à la suppression progressive des subventions à l'énergie, ainsi qu'au retard des investissements et à un nouveau resserrement monétaire, pourraient assombrir les perspectives. La décision des pays de l'Alliance des États du Sahel (AES) de quitter la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) rajoute une couche d'incertitude avec un impact potentiel sur les secteurs financier et monétaire.

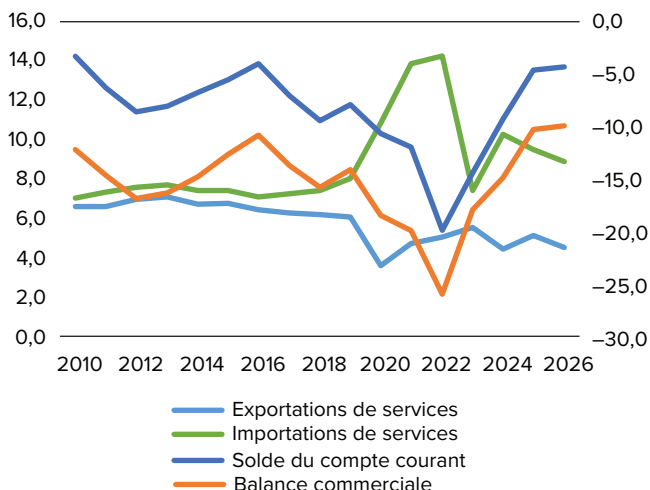
**En supposant une stabilité politique, des politiques macro-budgétaires prudentes, une mise en œuvre résolue des réformes clés et un début de production d'hydrocarbures, l'économie devrait connaître une expansion robuste à moyen terme.** La croissance devrait atteindre une moyenne de 7,4 % en 2024–2026, stimulée par la production et les exportations d'hydrocarbures (Encadré 1.2). Le secteur secondaire est prêt pour une solide croissance, principalement grâce aux contributions significatives du secteur des hydrocarbures, associées à des retombées positives soutenues dans d'autres secteurs. Plusieurs facteurs devraient contribuer à ces dynamiques perspectives. Le secteur extractif devrait aussi profiter substantiellement de l'établissement d'un pôle minier régional au Sénégal. Un cadre réglementaire affiné devrait hâter l'exécution de la stratégie de relance du sous-secteur,

Figure 1.4. Évolution du secteur extérieur du Sénégal

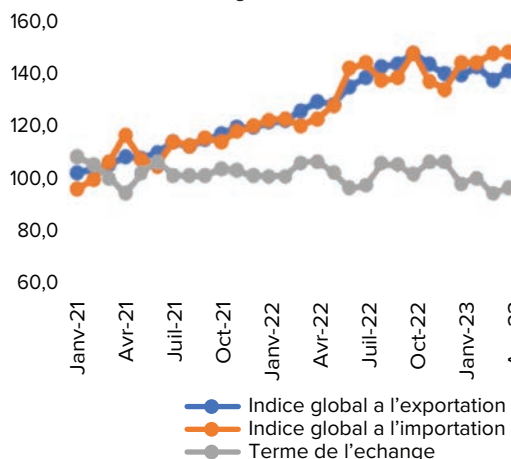
a. Le déficit du compte courant s'est creusé ces dernières années, mais devrait s'améliorer à moyen terme . . .



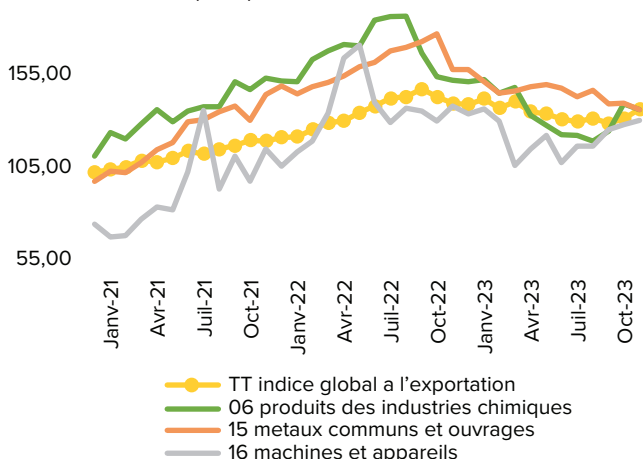
b. . . sur la base d'une forte amélioration de la balance commerciale grâce aux exportations d'hydrocarbures et à la baisse des importations de services.



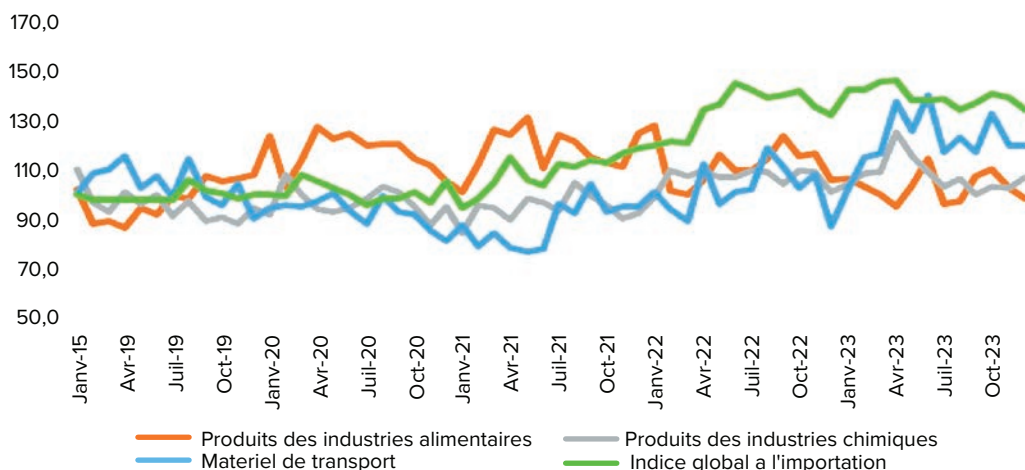
c. Les termes de l'échange restent stables.



d. Les indices des prix à l'exportation connaissent une année de volatilité dans les principaux secteurs en 2023 . . .



e. . . et de fortes fluctuations des indices des prix à l'importation, culminant dans des reprises sectorielles.



Source : Calculs des services de la Banque mondiale, ANSD, BCEAO.

## Encadré 1.2. Progrès réalisés en décembre 2023 dans le cadre du plan en six étapes du Sénégal pour la réforme des subventions énergétiques

Le Sénégal a commencé à éliminer progressivement les subventions à l'énergie à la mi-2022 avec une augmentation de 15 % du prix de l'essence super en juin 2022 et la suppression des exonérations de TVA pour les tranches de consommation moyenne et élevée d'électricité dans le budget supplémentaire de 2022, tout en protégeant les ménages de la tranche sociale à faible revenu. En janvier 2023, le gouvernement a annoncé une feuille de route en six étapes visant à éliminer progressivement les subventions à l'énergie d'ici 2025, et a augmenté les prix des carburants et de l'électricité comme première étape de la mise en œuvre de cette feuille de route.

### 1. Ajustement à la hausse de certains prix de l'énergie et mesures à prendre pour atténuer l'impact de ces augmentations sur les ménages vulnérables (à partir du 1er janvier 2023)

L'objectif est de maintenir l'ensemble des subventions énergétiques dans l'enveloppe budgétaire de 2,7 % du PIB pour 2023. Le réajustement des prix de l'électricité devrait permettre d'éviter au budget de l'État une subvention de 99,7 milliards de francs CFA (0,6 % du PIB), tandis que l'augmentation des prix des carburants devrait réduire les besoins en subventions des carburants de 158,5 milliards de francs CFA (0,9 % du PIB).

**Mise à jour :** Le 1er janvier, les prix de l'essence super et du diesel ont chacun augmenté de 100 francs CFA par litre, atteignant respectivement 990 francs CFA et 755 francs CFA. Bien qu'elle soit restée inférieure aux prix du marché international, la réforme a coïncidé avec une baisse des prix mondiaux, qui a permis de réduire les dépenses du gouvernement en matière de subventions aux carburants. En ce qui concerne l'électricité, le gouvernement a ajusté les tarifs à partir du 1er janvier 2023, tout en préservant les tarifs applicables aux consommateurs de moins de 150 kWh par période de facturation, soit 1 159 146 ménages ou 48 % du total des clients de la Senelec. Cependant, à la suite des protestations des consommateurs concernant les prix élevés de l'électricité, le gouvernement a supprimé la troisième tranche de consommation (consommation supérieure à 250 kWh) prépayée pour les clients résidentiels. Les taux de subvention pour cette tranche étaient proches de zéro et même négatifs pour les clients non résidentiels, suggérant que ceux-ci subventionnaient certains clients résidentiels. Cette suppression, effective à partir du 1er décembre 2023, permet aux clients consommant plus de 250 kWh de relever de la deuxième tranche de consommation, et d'économiser ainsi plus de 13 francs CFA par kilowattheures. Bien que les autorités n'aient pas divulgué la charge budgétaire de cette mesure, on s'attend à ce que les subventions publiques augmentent pour permettre à la Senelec de récupérer une partie de ses coûts.

### 2. Réviser la formule de tarification des carburants et la structure des tarifs de l'électricité (à la fin de 2023)

*Carburants :* Le gouvernement réexaminera la formule actuelle de fixation des prix des carburants afin de s'assurer que les prix à la pompe reflètent l'évolution des marchés internationaux. L'examen portera sur i) les différents éléments de la structure des prix ; ii) le prix de référence, un mécanisme de lissage visant à ajuster les prix pour éviter des variations importantes, et la fréquence d'ajustement des prix ; et iii) la composition et les compétences du comité technique chargé de la fixation des prix.

*Électricité :* Pour réduire le besoin de subventions dans le secteur de l'électricité, le gouvernement a l'intention de i) réviser la structure tarifaire de l'électricité en éliminant progressivement les subventions et ii) effectuer un audit financier de la Senelec à la fin de 2023 afin de renforcer sa situation financière.



### Encadré 1.2. Progrès réalisés en décembre 2023 dans le cadre du plan en six étapes du Sénégal pour la réforme des subventions énergétiques (A continué)

**Mise à jour :** Une révision complète de la formule actuelle de fixation des prix des produits pétroliers (essence et diesel) est en cours pour s'assurer que les prix à la pompe reflètent fidèlement l'évolution du marché international. Les autorités ont sollicité l'assistance technique du FMI dans ce domaine. Le gouvernement s'est engagé à proposer et introduire une nouvelle structure tarifaire pour l'électricité intégrant un tarif social spécialement conçu pour les groupes vulnérables (référence structurelle du FMI, septembre 2024). Les autorités ont également demandé l'assistance technique de la Banque mondiale pour finaliser un audit de la société d'électricité (SENELEC) (référence structurelle du FMI, mai 2024), qui permettra d'obtenir une évaluation actualisée des sources et de la structure des coûts variables et fixes dans le secteur de l'électricité.

#### 3. Renforcer le système de transferts monétaires (à la fin de 2023)

Ce renforcement se concentrera sur : i) la recertification des données du Registre national unique (RNU) pour les 558 000 ménages déjà enregistrés ; ii) l'ajout de 412 000 ménages vulnérables identifiés pour la plupart à l'aide du ciblage communautaire ; et iii) la migration vers le paiement numérique des transferts monétaires.

**Mise à jour :** Le gouvernement a réévalué les ressources consacrées au Programme national de bourse de sécurité familiale (PNBSF) et a augmenté le nombre de ses bénéficiaires en 2023. Les transferts trimestriels accordés aux ménages dans le cadre du PNBSF sont passés de 25 000 francs CFA à 35 000 francs CFA par ménage, pour un total de 350 000 ménages. Le mécanisme de gestion devrait également être renforcé grâce à la numérisation des paiements aux bénéficiaires.

#### 4. Lancer une campagne de communication (premier semestre 2024)

Le gouvernement lancera une campagne de communication efficace afin d'accroître le soutien du public. Cette campagne informera le public des inconvénients des subventions existantes et des avantages de la réforme.

#### 5. Réduire l'enveloppe des subventions à un maximum de 1 % du PIB (budget 2024)

**Mise à jour :** La loi de finances 2024 approuvée par l'Assemblée nationale reflète une élimination progressive des subventions énergétiques non ciblées, avec l'engagement de les limiter à 1 % du PIB en 2024. Cependant, les obligations potentielles de subventions aux carburants non payées depuis 2023 peuvent constituer un risque pour la réalisation de cet objectif. Le FMI a conseillé aux autorités de se tenir prêtes à augmenter les prix intérieurs si nécessaire.

#### 6. Éliminer les subventions (d'ici à 2025)

*Carburants :* Le mécanisme d'ajustement des prix sera pleinement appliqué afin que les prix de l'essence super et du diesel suivent les tendances des prix internationaux. Les ménages vulnérables seront partiellement indemnisés par des transferts monétaires mis en place dans le cadre du RNU.

*Électricité :* Les subventions à l'électricité seront supprimées et les ménages vulnérables seront protégés soit par des transferts monétaires dans le cadre du RNU, soit par des subventions croisées de la part d'autres consommateurs.

en mettant l'accent sur l'accélération de l'extraction de l'or, du zircon et du phosphate, ainsi que sur la relance du projet intégré d'exploitation du minerai de fer de la Falémé. L'exploitation de l'or devrait connaître un essor considérable grâce à l'augmentation des réserves de la *Sabodala Gold Operation* (SGO – mine d'or de Sabodala), à l'entrée en production des mines de Sored et à la mise en œuvre d'un projet de promotion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. En outre, le démarrage effectif de l'exploitation du gisement de zircon de Niafarang, annonçant une capacité de production annuelle de 54 000 tonnes de minéraux lourds, devrait renforcer les activités extractives. En outre, la fabrication de produits agroalimentaires devrait afficher une vigueur accrue en 2024 par rapport à l'année précédente, bénéficiant du dynamisme de la production agricole et du sous-secteur de l'élevage.

**Le secteur tertiaire profitera de la reprise du commerce et d'une conjoncture économique internationale plus favorable.** Il devrait bénéficier des effets indirects de la production de pétrole sur les services, en particulier dans des sous-secteurs tels que le commerce, les transports, l'hébergement et la restauration, et les services financiers. Le sous-secteur des transports devrait prospérer grâce à la reprise des industries et du commerce, ainsi qu'à l'exploitation commerciale du *Bus Rapid Transit* (BRT) et à l'introduction du Train express régional (TER) sur l'axe Diamniadio-aéroport AIBD. Simultanément, le renforcement des lignes d'Air Sénégal SA ainsi que la réhabilitation et la mise à niveau des aéroports régionaux devraient consolider les activités de transport. Les services financiers et d'assurance devraient mieux se porter en 2024 qu'en 2023, capitalisant sur le dynamisme de l'économie pour répondre à la demande, en particulier de produits d'assurance, notamment dans le secteur pétrolier, et avec l'expansion du secteur des transports.

**Les pressions inflationnistes devraient progressivement s'atténuer à mesure que s'apaisent les vents contraires mondiaux.** Des améliorations sont attendues dans les chaînes d'approvisionnement grâce à la bonne saison agricole et à la baisse attendue des prix des produits de base

qui pourrait jouer un rôle dans l'atténuation des pressions inflationnistes. L'inflation annuelle devrait passer sous la barre des 3 % à mesure que s'atténueront les pressions inflationnistes et les perturbations de l'offre mondiale, avec un taux de change fixe ancré à l'euro.

**La pauvreté devrait diminuer à court terme grâce à un solide rebond économique et à une baisse de l'inflation, mais des efforts pourraient être nécessaires pour rendre la croissance plus équitable.** Avec la stagnation de la croissance économique en 2023, on estime que la pauvreté mesurée par le seuil international d'extrême pauvreté (2,15 dollars US par habitant et par jour en PPA de 2017) est restée stable. À court terme, la pauvreté devrait diminuer pour atteindre 6,4 %<sup>16</sup> en 2026 grâce à une robuste expansion économique associée à un secteur agricole dynamique, à l'expansion des transferts monétaires et à la baisse des prix des denrées alimentaires. La solide reprise économique est moins susceptible de profiter aux ménages les plus pauvres sans des actions proactives visant à accroître leur participation aux secteurs en croissance, qui leur permettrait de diversifier leurs revenus et d'augmenter leurs opportunités économiques.

**L'assainissement budgétaire est une priorité absolue pour réduire les vulnérabilités budgétaires et de la dette.** Les autorités sénégalaises sont fermement déterminées à constituer des réserves budgétaires et à assainir les finances publiques pour satisfaire aux critères de convergence de l'UEMOA, de 3 % du PIB d'ici à 2025. La SRMT a l'ambition audacieuse d'amener les recettes intérieures à 20 % du PIB d'ici à 2025, soit une augmentation d'environ 3 points de pourcentage du PIB au cours des deux prochaines années. Bien que l'assainissement budgétaire repose probablement sur l'accélération de la mobilisation des recettes, des efforts sont également nécessaires pour rationaliser les dépenses publiques en supprimant progressivement les subventions à l'énergie et en rationalisant les dépenses publiques tout en protégeant les dépenses en faveur des pauvres et les dépenses d'investissement de base. Le déficit budgétaire devrait atteindre 4,8 % en 2024 et 3 % en 2025–2026. Les subventions à l'énergie

<sup>16</sup> En utilisant le taux de pauvreté international de 2,15 dollars US en PPA de 2017.

devraient être plafonnées à 1 % du PIB en 2024 (hors arriérés). La collecte des recettes devrait augmenter grâce à des mesures comprenant, entre autres, l'élargissement de l'assiette fiscale avec 25 000 nouveaux contribuables en 2024 ; l'informatisation de tous les bureaux de douane ; la mise en place d'une unité de renseignement et d'analyse des risques et de la valeur ; et l'identification de nouveaux contribuables grâce aux informations partagées avec les autorités fiscales par les compagnies d'électricité et d'eau.

**Le DCC devrait se réduire à court terme grâce aux exportations d'hydrocarbures.** Un choc positif des termes de l'échange est attendu avec le début de la production et des exportations d'hydrocarbures, qui entraînera une amélioration de la balance commerciale. Le DCC devrait progressivement se combler et atteindre en moyenne 6,3 % en 2024–2026 grâce aux exportations d'hydrocarbures et à l'appui de l'assainissement budgétaire et de la réduction de l'investissement public, ainsi qu'à la poursuite des efforts visant à améliorer le climat d'investissement et à stimuler la compétitivité. Le DCC devrait être principalement financé par les envois de fonds des expatriés, les investissements directs étrangers, et les apports extérieurs de crédit et de dette.

### Des risques croissants assombrissent les perspectives

**Les perspectives de base sont très incertaines et les risques orientés à la baisse.** Le contexte de crises multiples et ses effets négatifs persistent sur l'économie sénégalaise. Les risques comprennent l'incertitude politique, un retard supplémentaire dans la production d'hydrocarbures, les tensions géopolitiques régionales et mondiales, les impacts persistants de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, avec toutes ses implications pour le commerce et les prix des produits de base. Au niveau national et régional, les incertitudes politiques persistent et ont de vastes répercussions socioéconomiques, notamment le risque de retard dans les investissements, l'inflation et les incertitudes pour les secteurs financier et monétaire. L'annonce faite le 28 janvier 2024 par le Mali, le Burkina Faso et le Niger de quitter la CEDEAO pourrait affecter de manière significative la dynamique du commerce régional, en particulier pour le

Sénégal. Environ 20 % des exportations totales du Sénégal étant destinées au Mali, ce retrait pourrait perturber non seulement les flux commerciaux, mais aussi la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. L'absence d'accords régionaux ou bilatéraux alternatifs pourrait aggraver ces problèmes. En outre, les spéculations vont bon train quant aux intentions de ces pays concernant leur appartenance à l'UEMOA et les répercussions possibles sur la monnaie commune.

**Les incertitudes politiques et un nouveau retard dans le démarrage de la production pétrolière pourraient compromettre le rebond économique à court terme.** En collaboration avec son homologue mauritanien, le ministre sénégalais de l'Énergie et du Pétrole a annoncé de nouveaux retards dans le projet gazier *Grand Tortue Ahmeyim* (GTA), situé le long de la frontière maritime entre le Sénégal et la Mauritanie. Le projet, qui devait initialement démarrer en 2022, a été reporté successivement à 2023, puis à la mi-2024, et maintenant au dernier trimestre de 2024. Une révision des recettes attendues de la production d'hydrocarbures a donc été nécessaire, mettant en évidence le besoin urgent d'une diversification et d'une amélioration des flux de revenus. En outre, le report sans précédent de l'élection présidentielle au Sénégal, initialement prévue pour le 25 février 2024, introduit des incertitudes politiques qui pourraient affecter les prévisions économiques. Ce report est une première dans l'histoire politique du Sénégal et comporte des incertitudes quant à la réaction de la population ainsi que des perturbations économiques semblables à celles qui ont eu lieu lors des manifestations de l'année précédente. Les conditions financières se resserrent également, suscitant des inquiétudes quant à la disponibilité future des fonds et aux contraintes financières potentielles.

**Les risques liés au climat sont évidents et pourraient freiner les ambitions de développement du Sénégal.** Les impacts des chocs climatiques doivent de plus en plus être pris en compte pour les perspectives économiques. Le Sénégal est aux prises avec ces effets, notamment la hausse des températures, l'imprévisibilité des précipitations, et la fréquence accrue des inondations, des sécheresses et des invasions de criquets, aggravées par la menace de l'élévation du niveau des mers. En réponse à ces défis environnementaux,

la Banque soutient activement le Sénégal dans ses efforts pour renforcer la résilience climatique et promouvoir des stratégies de développement rentables et à faible émission de carbone. Les initiatives actuelles comprennent des projets axés sur l'adaptation côtière, la gestion des risques d'inondation, la sécurité de l'eau, l'agriculture intelligente face au climat, la gestion des déchets et la gestion durable des ressources naturelles dans les secteurs de la pêche et de la sylviculture. Des progrès sont notamment réalisés en matière de mobilité urbaine avec l'introduction du système de bus rapides de Dakar (BRT – *Bus Rapid Transit*) en 2024.

**La persistance d'une inflation élevée dans les économies avancées pourrait entraîner un nouveau resserrement mondial et régional de la politique monétaire et exacerber les vulnérabilités budgétaires.** La BCEAO pourrait devoir poursuivre son resserrement en 2024 pour maîtriser l'inflation et faire face aux incertitudes croissantes liées au retrait du Niger, du Mali et du Burkina Faso de la CEDEAO et à ses retombées potentielles sur l'UEMOA. Ces incertitudes sont susceptibles d'accroître la perception du risque par les investisseurs, qui entraînera un resserrement des conditions de financement et exercera une pression supplémentaire sur des réserves de change déjà faibles.

### 1.3. À regarder de plus près : la réforme des subventions à l'énergie

**Les dépenses consacrées aux subventions énergétiques en 2022 ont engendré une importante pression fiscale qui a ouvert la voie à la réforme énergétique de janvier 2023.** Le coût budgétaire des subventions énergétiques est passé de moins de 1,3 % du PIB au cours de la période 2019–2021 à près de 4 % du PIB en 2022. Cette brusque augmentation est due à la flambée des prix du pétrole déclenchée par la guerre en Ukraine. Devenue insoutenable, la dette a déclenché la mise en œuvre d'une réforme complète des subventions aux carburants et à l'électricité. En janvier 2023, le gouvernement sénégalais a

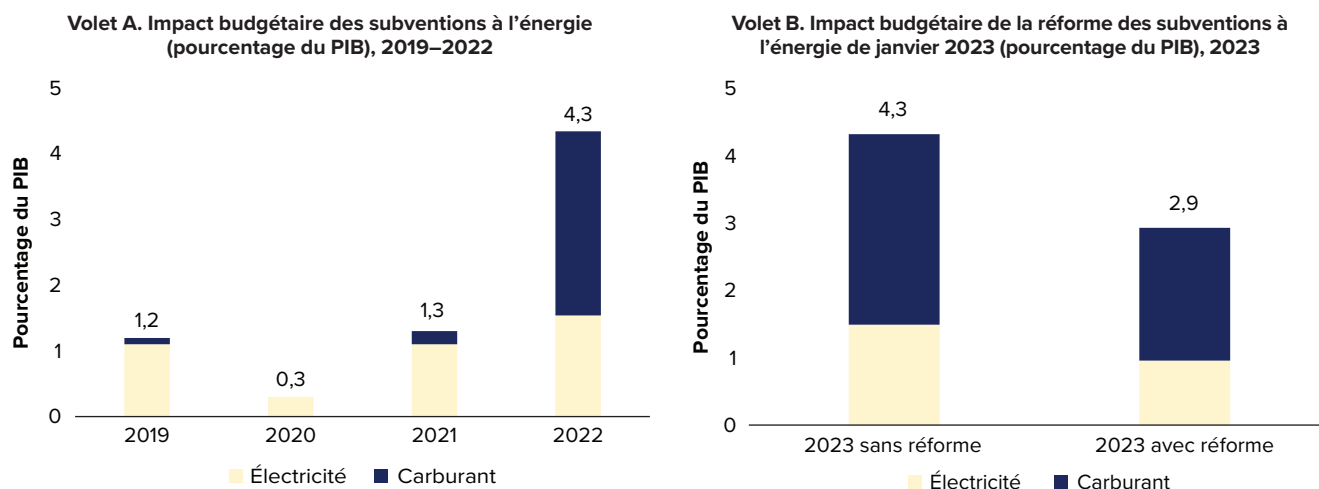
augmenté le prix de l'essence super et du diesel ainsi que les tarifs de l'électricité pour les ménages gros consommateurs. Cette réforme visait à générer des économies budgétaires de 1,4 % du PIB (258 milliards de francs CFA), dont 0,9 % et 0,5 % provenaient respectivement de la baisse des subventions aux carburants et à l'électricité.

**Cette réforme comprend un ensemble complet de politiques complémentaires. En particulier, elle augmente le prix de l'essence super, du diesel et de l'électricité pour les ménages gros consommateurs.** Un large éventail de mesures compensatoires a accompagné ces hausses de prix. Pour commencer, le gouvernement a cherché à protéger les ménages les plus vulnérables en maintenant des prix fixes pour d'autres produits énergétiques tels que le GPL, l'essence pour bateaux et l'électricité pour les ménages à faible consommation. Ensuite, le gouvernement a prévu d'accroître la couverture et les avantages du principal programme de transfert monétaire, le PNBSF. En conséquence, les prestations de ce programme ont augmenté de 40 %, soit de 10 000 francs CFA. L'augmentation exacte de la couverture n'étant pas clairement connue, nous supposons qu'elle sera d'un tiers avant 2025 (100 000 familles). En octobre 2023, le nombre des bénéficiaires avait augmenté de 54 000. Enfin, pour renforcer le soutien du public, le gouvernement prévoit d'investir dans une campagne de communication expliquant la raison de l'augmentation des prix de l'énergie et la manière dont cette politique recherche une plus grande capacité de redistribution du système fiscal.

**Les subventions énergétiques n'ont pas été un instrument efficace de réduction de la pauvreté et ont exacerbé les inégalités préexistantes.** En 2018–2019, les subventions énergétiques avaient réduit la pauvreté de 0,6 point de pourcentage au Sénégal (Banque mondiale 2024).<sup>17</sup> En 2022, cet effet était encore plus marqué, avec une réduction de 1,4 point de pourcentage. L'augmentation de l'importance des subventions s'explique par le rôle central des subventions dans la prévention de l'érosion du pouvoir d'achat des ménages causée par la baisse

<sup>17</sup> Ce chiffre correspond à l'impact de la suppression des subventions sur le revenu de consommation. Voir Banque mondiale (2024). Programme phare sur la pauvreté et les inégalités en Afrique.

**Figure 1.5. La réforme de l'énergie devrait permettre de réaliser de substantielles économies budgétaires**

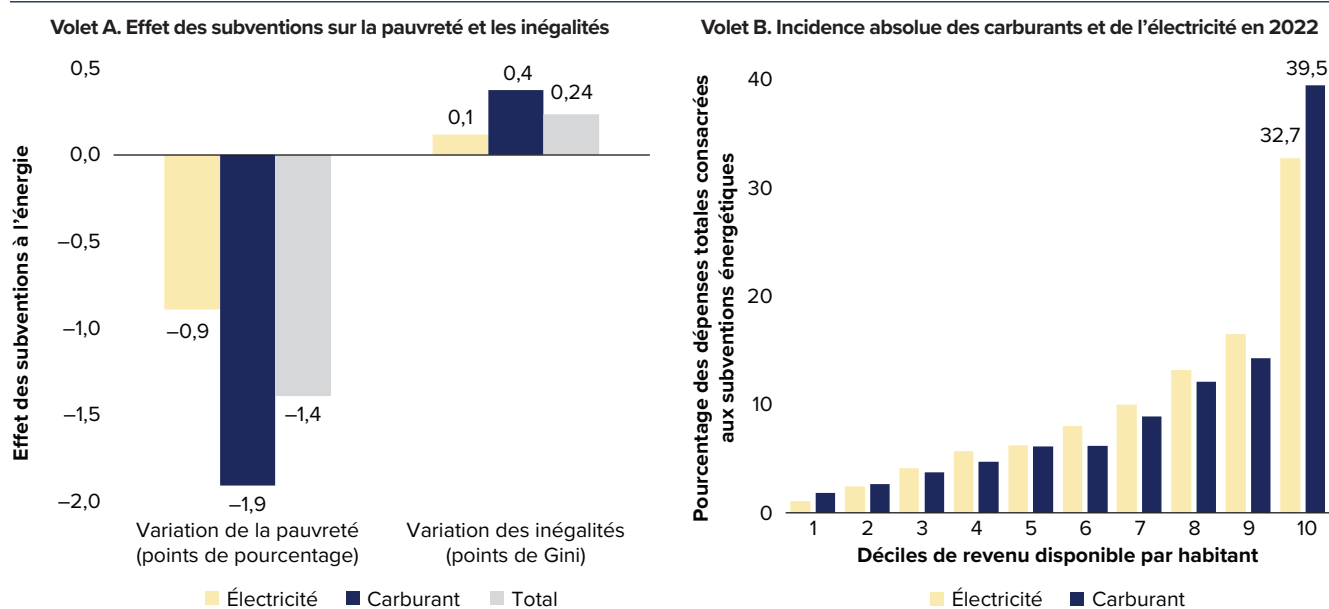


Source : Calculs de la Banque Mondiale basés sur les estimations du gouvernement.

**Tableau 1.1. Politiques définies par la réforme des subventions énergétiques au Sénégal**

Réduction séquentielle des subventions	Mesures de compensation	Communication
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustement à la hausse de certains prix de l'énergie en janvier 2023</li> <li>Révision de la formule de tarification à la fin de l'année 2023</li> <li>Élimination complète des subventions à l'énergie d'ici à 2025</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gel des prix du GPL, du kérosène, de l'essence pour bateau et de l'électricité pour les kilowattheures consommés dans le cadre de la première tranche de consommation.</li> <li>Renforcement du système de transferts monétaires (couverture et prestations)</li> <li>Extension en cours du registre social à 1 million de ménages, couvrant non seulement l'ensemble de la population pauvre, mais aussi les personnes vulnérables.</li> <li>Subvention du secteur des transports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lancement d'une campagne de communication</li> </ul>

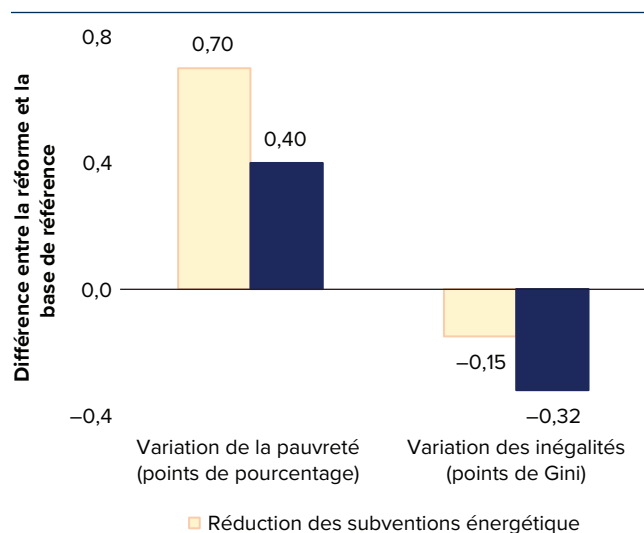
**Figure 1.6. La réforme de l'énergie était nécessaire, car les subventions sont ciblées de manière inefficace**



Source : Calculs des services de la Banque basés sur l'EHCVM 2021-2022 et les paramètres des politiques disponibles en novembre 2023.  
Notes : La figure montre comment l'inégalité du revenu disponible (pauvreté) change après la prise en compte des subventions énergétiques (aux carburants et à l'électricité) et des exonérations de TVA sur la consommation d'électricité. L'évolution du nombre de pauvres utilise le seuil de pauvreté national.



**Figure 1.7. La réforme énergétique nécessite des mesures de compensation plus importantes pour contrebalancer pleinement les effets sur la pauvreté**



Source : Calculs des services de la Banque basés sur l'EHCVM 2021–2022 et les paramètres des politiques disponibles en novembre 2023.

Notes : La figure montre l'évolution de l'inégalité du revenu disponible et de la pauvreté (mesurée par le seuil de pauvreté national) selon différents scénarios.

des prix du pétrole. Les subventions à l'énergie se sont toutefois avérées inefficaces pour protéger les ménages à faible revenu. En 2022, entre 32 et 39 cents de chaque dollar dépensé en subventions énergétiques (électricité et carburant) ont bénéficié aux ménages du décile supérieur de la distribution des revenus. Cette inefficacité a pour conséquence que les subventions augmentent les niveaux préexistants d'inégalité des revenus, avec une hausse de 0,24 point du coefficient de Gini. Le caractère régressif des subventions à l'énergie s'explique principalement par le fait que les ménages à hauts revenus ont un meilleur accès au réseau électrique et disposent de biens à plus forte intensité énergétique (voitures, tracteurs, climatisation, etc.) que leurs homologues à faibles revenus.

**Des mesures de compensation supplémentaires sont nécessaires et financièrement réalisables.** Le coût des mesures de compensation simulées ici devrait s'élever à 35,6 milliards de francs CFA,<sup>18</sup> la majeure partie de ce montant provenant de l'augmentation d'un tiers de la couverture du PNBSF. Ce coût est inférieur à 15 % des gains budgétaires attendus de la réforme, soit 258,2 milliards de francs CFA, et suggère que des mesures de compensation plus fortes sont financièrement réalisables.

<sup>18</sup> Ce coût s'explique par : i) l'augmentation du montant des transferts du PNBSF de 100 000 à 140 000 (12 milliards de francs CFA), ii) l'augmentation des bénéficiaires du PNBSF de 100 000 familles (14 milliards de francs CFA), et iii) les subventions aux transports (9,6 milliards de francs CFA) calculées sur base de la part des subventions aux carburants allant aux transports publics – 1,8 % des subventions aux carburants. Cette estimation ne tient pas compte des coûts de mise en œuvre de ces politiques.



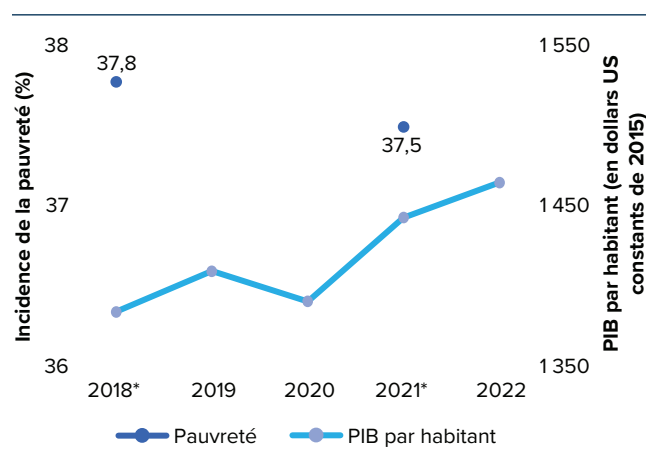
# **Chapitre 2 : Point d'attention pour l'agenda de développement du Sénégal : Pauvreté et équité dans un contexte de crises multiples**

**L'incidence de la pauvreté a stagné au Sénégal entre 2018/2019 et 2021/2022, mais le nombre de pauvres a augmenté, reflétant le fait que la croissance n'a pas nécessairement atteint les pauvres**

L'incidence de la pauvreté a stagné au Sénégal en 2021/2022 par rapport à 2018/2019 malgré le contexte de chocs multiples. Le pays s'en est bien sorti, l'incidence de la pauvreté (utilisant le seuil national de pauvreté) restant quasi stable à 37,5 % de la population en 2021/2022 contre 37,8 % en 2018/2019.<sup>19</sup> L'incidence de la pauvreté est stable dans les zones urbaines et rurales, mais avec des tendances régionales contrastées. On observe une baisse sensible de la pauvreté dans la vallée du fleuve Sénégal (centre) et au Sénégal oriental limitrophe du Mali, contre une légère augmentation dans le sud en Casamance. La consommation réelle par habitant a diminué chez les plus pauvres et les plus aisés, tandis que les tranches de revenus intermédiaires ont connu une augmentation de la consommation réelle par habitant. Cette tendance s'est traduite par une baisse des inégalités, avec un coefficient de Gini passant de 35,1 en 2018/2019 à 33,4 en 2021/2022.

**La croissance économique s'est ralentie pendant la crise de la COVID-19 après plusieurs années de performances supérieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.** La période 2018–2022 a coïncidé avec la mise en œuvre de la deuxième phase (PAP-2) du Plan Sénégal émergent (PSE), qui visait à accélérer la transformation structurelle pour aider le Sénégal à atteindre le statut d'économie émergente d'ici 2035. Les ambitions du Sénégal ont été entravées par de multiples chocs au cours de la période 2018–2022, notamment la pandémie de COVID-19, les retombées de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la montée de l'instabilité politique et les tensions politiques internes. La croissance annuelle moyenne du PIB par habitant a été d'environ 1,4 % entre 2019 et 2022, contre 3,7 % entre 2014

**Figure 2.1. Incidence de la pauvreté et PIB par habitant, 2018–2021**



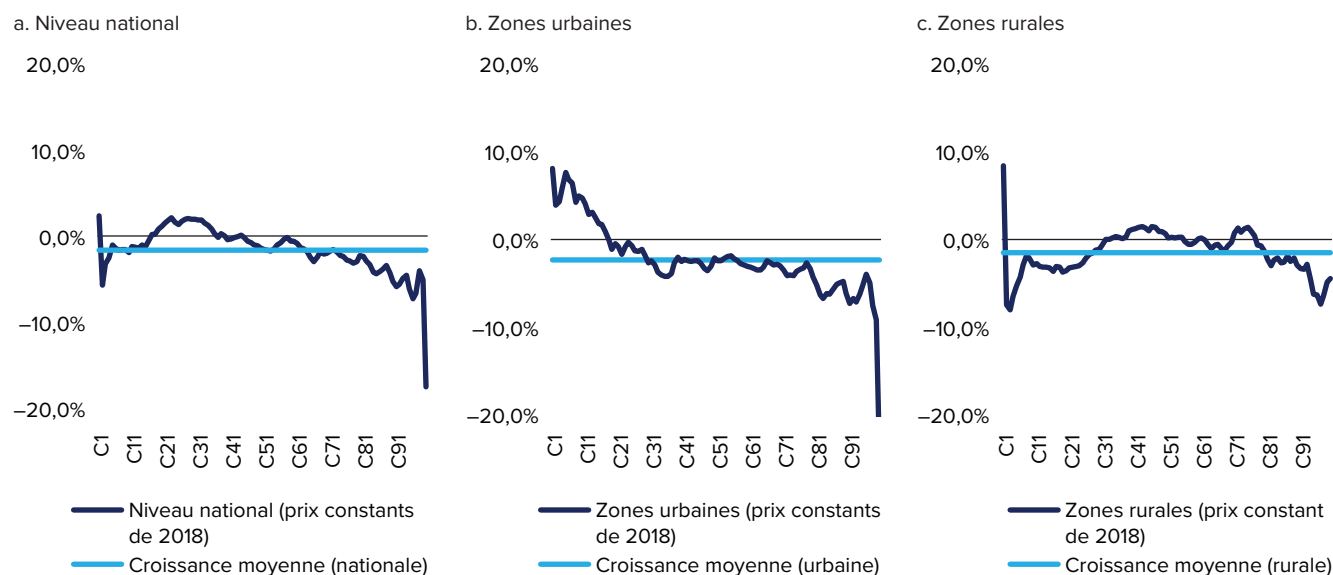
Source : Calculs de la Banque mondiale basés sur l'EHCVM 2018/2019, l'EHCVM 2021/2022 et le portail de données (<https://data.worldbank.org/>).

Note : Les taux de pauvreté en 2018 et 2021 sont calculés respectivement à partir de l'EHCVM 2018/2019 et de l'EHCVM 2021/2022.

et 2018 (Figure 2.1). En outre, la croissance du PIB, tirée par celle des services, ne s'est pas traduite par une croissance de la consommation par habitant. La période a également été marquée par une forte inflation. Entre 2011 et 2019, l'inflation annuelle moyenne était de 1 % au Sénégal ; mais les prix à la consommation ont augmenté de 2,5 % en 2020, de 2,2 % en 2021 et de 9,7 % en 2022. La combinaison d'une croissance plus faible et d'une inflation élevée a eu un impact négatif sur les conditions de vie des ménages.

**La consommation moyenne des ménages a diminué, avec des différences significatives entre les zones urbaines et rurales.** La croissance de la consommation par habitant a diminué de 1,6 % au niveau national, la majeure partie de la baisse étant ressentie par les ménages les plus aisés. La courbe d'incidence de la croissance au niveau national (Figure 2.2, volet de gauche) montre des taux de croissance négatifs pour tous les ménages du quintile supérieur de la

<sup>19</sup> Les données utilisées dans cette note proviennent des deux éditions de l'Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) de l'UEMOA. Les deux cycles de l'enquête ont été effectués entre octobre 2018 et juillet 2019 pour la première édition, et entre novembre 2021 et août 2022 pour la seconde, par les INS des huit États membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) dans le cadre d'un projet régional de la Banque mondiale mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA et les INS des États membres de l'UEMOA. Les deux cycles de l'enquête sont comparables, avec des changements mineurs dans la conception de l'enquête, les questionnaires et la mesure de la pauvreté entre les deux cycles. Pour le Sénégal, la taille de l'échantillon de chaque cycle est de 7100 ménages représentatifs au niveau national, urbain/rural et au niveau régional.

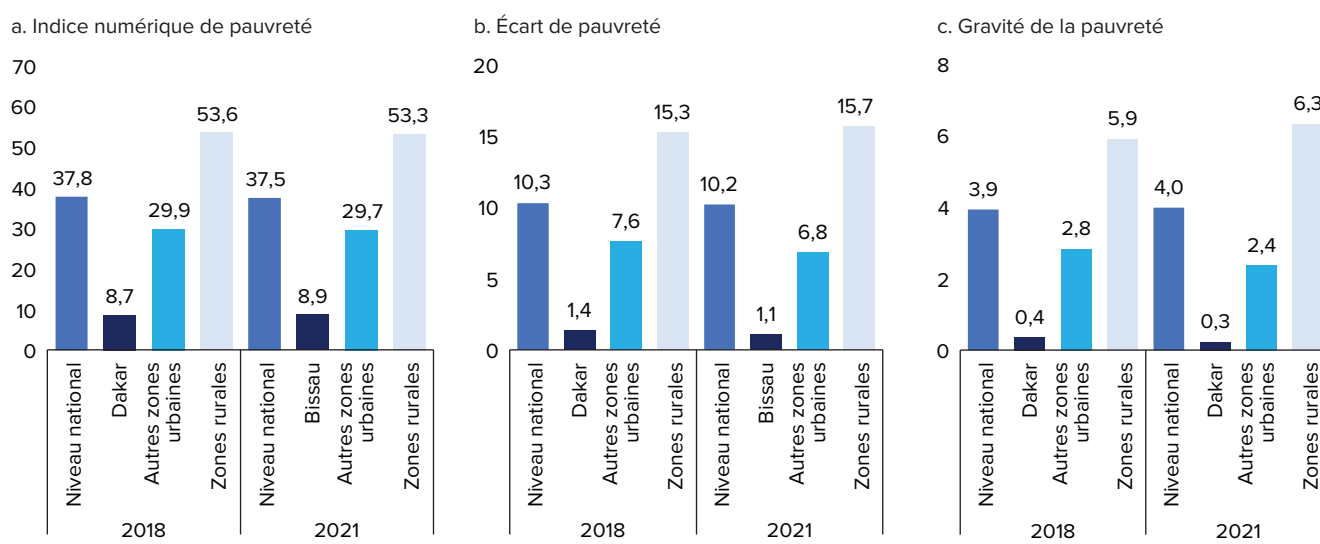
**Figure 2.2. Courbes d'incidence de la croissance par localisation géographique**

Source : Calculs des services de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et 2021/2022.

distribution de la consommation, avec des baisses de la consommation allant de -1,6 à -5,1 % entre le 61<sup>e</sup> et le 99<sup>e</sup> centile de la distribution de la consommation. La moyenne nationale masque une importante hétérogénéité entre les zones urbaines et rurales. Dans les zones urbaines (Figure 2.2, volet central), la croissance de la consommation a été largement négative, avec une baisse moyenne de 2,3 % au cours de la période, principalement due à la baisse de la consommation des ménages les plus aisés. Les ménages urbains les plus pauvres affichent une croissance positive et forte de la consommation, suggérant que l'aide sociale ciblée fournie au cours de la période peut les avoir aidés à atténuer les effets de la croissance négative de la consommation urbaine. En revanche, dans les zones rurales (Figure 2.2, volet de droite), la croissance de la consommation a diminué de 1,5 % au cours de la période, oscillant autour de cette valeur pour les ménages pauvres et non pauvres. Ce taux de croissance timide et légèrement négatif dans les zones rurales explique pourquoi la pauvreté n'a pas diminué au Sénégal. La plupart des pauvres vivant encore dans les zones rurales, des politiques de croissance inclusive augmentant les revenus des ménages ruraux sont nécessaires pour continuer à réduire efficacement la pauvreté au Sénégal.

**Les indicateurs de pauvreté sont restés relativement stables malgré la pandémie de COVID-19 et les autres crises de la période 2018–2022, reflétant la résilience des ménages.** Le seuil de pauvreté national est de 369 666 francs CFA par personne et par an en 2021/2022, contre 333 441 francs CFA en 2018/2019. Au niveau national, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est stable, à 37,5 % en 2021/2022 contre 37,8 % en 2018/2019 (Figure 2.3). Cette tendance à la stabilité du taux de pauvreté est observée dans les zones tant rurales qu'urbaines. L'écart de pauvreté, qui mesure la profondeur de la pauvreté en examinant le déficit de consommation moyen des individus vivant en dessous du seuil de pauvreté, est resté stable à environ 10,2 %. La stabilité relative de l'incidence de la pauvreté s'est accompagnée d'une augmentation de 9 % du nombre de pauvres entre 2018/2019 et 2021/2022, avec 12,1 % dans les zones urbaines et 7,5 % dans les zones rurales. Le carré de l'écart de pauvreté, qui mesure la gravité de la pauvreté en accordant plus de poids aux personnes les plus éloignées du seuil de pauvreté, est également resté stable, autour de 4 %. Le carré de l'écart de pauvreté tend à légèrement diminuer dans les zones urbaines et à quelque peu augmenter dans les zones rurales, où les niveaux



**Figure 2.3. Indicateurs de pauvreté monétaire 2018–2021 par zone de résidence**

Source : Calculs de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et EHCVM 2021/2022.

de pauvreté sont déjà plus élevés, impliquant ainsi une absence de détérioration de la situation des ménages pauvres dans les zones urbaines, contre une légère dégradation dans les zones rurales. Entre autres facteurs, la forte croissance démographique (environ 2,9 % par an) due à une fécondité encore élevée (4,1 enfants par femme en moyenne, selon l'EDS 2018/2019) contribue à l'augmentation du nombre de pauvres.

**Bien que l'incidence de la pauvreté soit élevée dans les régions éloignées de Dakar, une grande partie des pauvres vit dans le bassin arachidier.** L'incidence de la pauvreté dans les régions est corrélée aux opportunités économiques, elles-mêmes fortement associées à la distance de chaque région par rapport à Dakar. Le volet a de la Figure 2.4 montre une incidence de la pauvreté d'environ 60 % dans les régions de l'est (Tambacounda, Kedougou) et du sud (Sedhiou, Kolda). Malgré la forte incidence de la pauvreté à l'est et au sud, environ un tiers de la population pauvre vit dans les régions de Diourbel, Kaolack et Thiès dans le bassin arachidier (volet b de la Figure 2.4). En outre, la pauvreté reste un phénomène rural, dans la mesure où les trois quarts des 6,5 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté résident dans les zones rurales. Cela implique des gains sociaux importants pour les programmes de lutte contre la pauvreté localisée autour

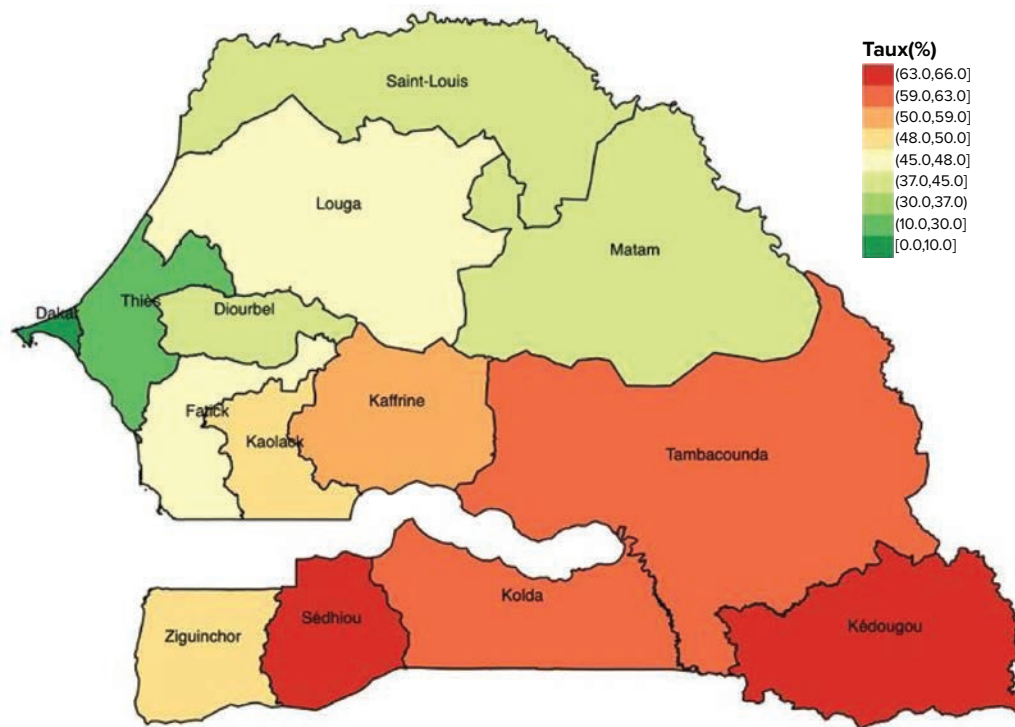
du bassin arachidier. Cela suggère également que les régions éloignées de Dakar ont besoin d'investissements plus substantiels pour déclencher un cycle vertueux de croissance économique s'attaquant à l'incidence élevée de la pauvreté dans ces régions.

*Les inégalités ont diminué en raison de la baisse de la consommation des ménages, tandis que le rythme de la réduction de la pauvreté est inférieur à celui des autres pays de la région*

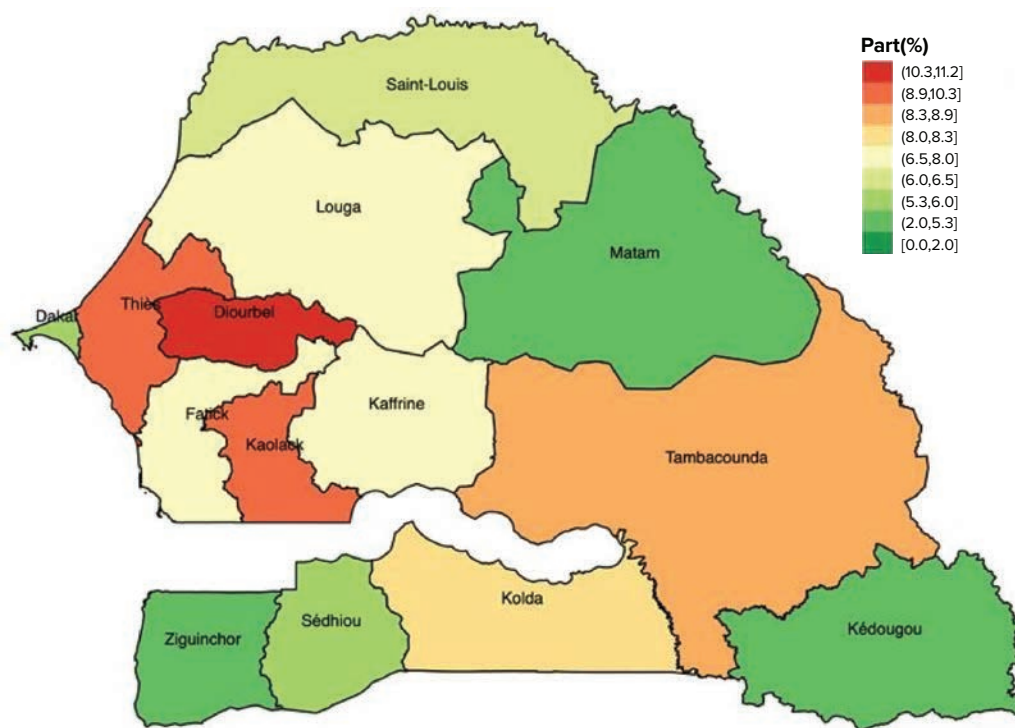
**Les inégalités ont diminué en raison d'une baisse globale du bien-être, et non d'une augmentation des moyens de subsistance des ménages les plus pauvres.** Comme indiqué précédemment, la croissance moyenne de la consommation a été négative, les ménages à revenus intermédiaires ayant enregistré une croissance de la consommation, tandis que les ménages à hauts et à faibles revenus connaissaient une baisse de la consommation. Les ménages à hauts revenus ont subi des baisses de consommation supérieures à la moyenne nationale. Cette baisse de la consommation en faveur des pauvres s'est traduite par une réduction générale des inégalités. Au niveau national, l'indice de Gini a diminué de 1,7 point, passant de 35,1 à 33,4 au cours de la période 2018–2022 (Figure 2.5). De même, la consommation

**Figure 2.4. Indicateurs de pauvreté par région (EHCVM 2021)**

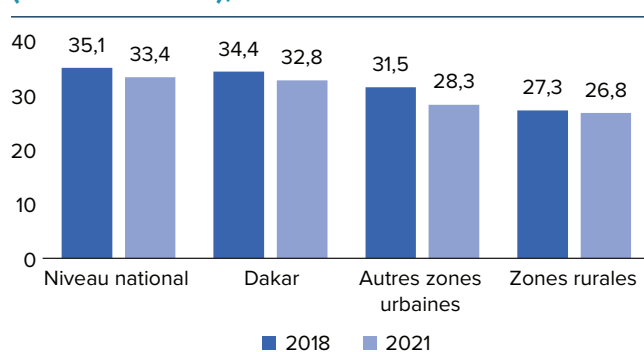
a. Incidence de la pauvreté



b. Part de la population pauvre



Source : Calculs de la Banque mondiale basés sur l'EHCVM 2021/2022 (seuil de pauvreté de 369 516 francs CFA par personne et par an).

**Figure 2.5. Coefficient d'inégalité de Gini (consommation), 2018–2021**

Source : Calculs des services de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et 2021/2022.

moyenne par habitant des 20 % les plus riches, qui représentait 5,5 fois celle des 40 % les plus pauvres en 2018/2019, a diminué pour atteindre 5,2 en 2021/2022 (Tableau 2.1). De même, les inégalités ont diminué à Dakar (1,6 point de Gini), dans les autres zones urbaines (3,2 points de Gini) et dans les zones rurales (0,5 point de Gini). Ces baisses d'inégalités résultent toutefois d'une érosion du pouvoir d'achat des ménages les plus aisés plutôt que d'une augmentation de la consommation réelle des ménages les plus pauvres.

**Malgré une baisse marginale des inégalités entre les zones urbaines et rurales, les disparités restent élevées en faveur des zones urbaines.** Dakar représentait 22,2 % de la population sénégalaise en 2018/2019 et 22 % en 2021/2022, mais la part de Dakar dans la consommation totale a chuté de 33,2 % à 30,8 % sur la même période. Les gains ont été réalisés à la fois en faveur des autres zones urbaines (augmentation de 0,9 point de pourcentage de la part de la population et augmentation de 1,1 point de pourcentage de la consommation totale) et des zones essentiellement rurales (diminution de 0,7 point de pourcentage de la part de la population et augmentation de 1,2 point de pourcentage de la consommation totale). Malgré ces tendances récentes, les disparités entre les zones urbaines et rurales restent importantes. La consommation moyenne par habitant de l'ensemble des zones urbaines était supérieure de 80 % à celle des zones rurales en 2018/2019, contre 70 % en 2021/2022.

**Malgré la baisse des inégalités et de la pauvreté, et l'amélioration de la prospérité partagée, le rythme de la réduction de la pauvreté du Sénégal est inférieur à celui des pays pairs.** Comparé à certains de ses pairs de la région de l'UEMOA<sup>20</sup> (Figure 2.6), le taux de pauvreté

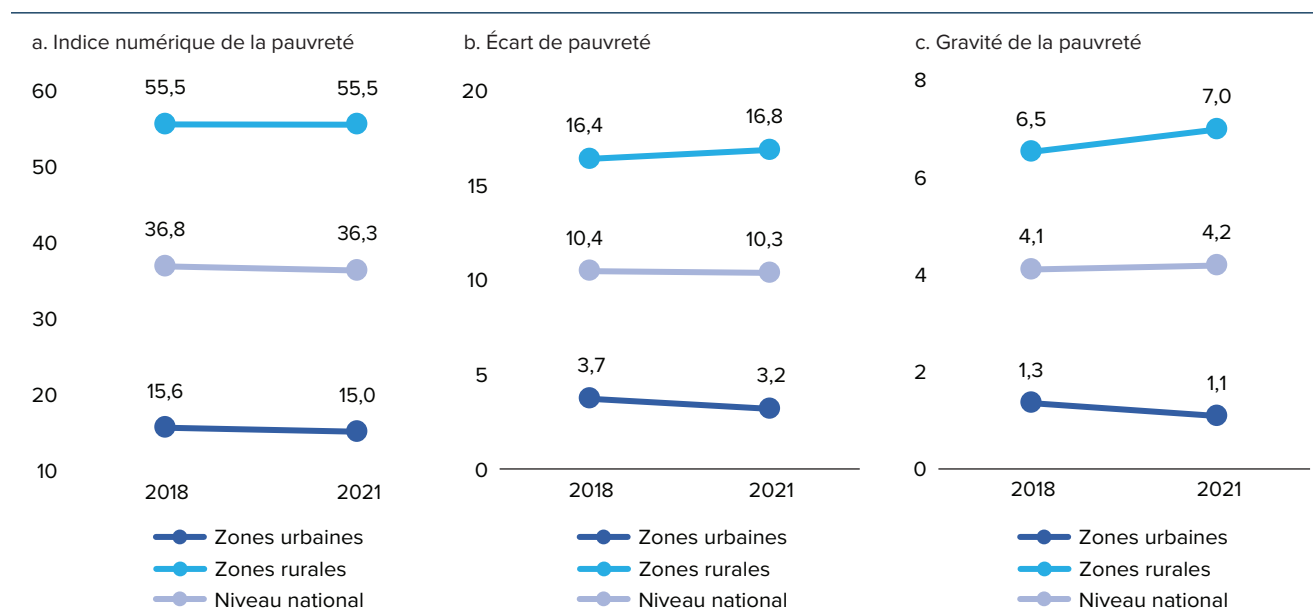
**Tableau 2.1. Indicateurs d'inégalité de consommation au Sénégal 2018–2021**

	Part de la population totale (pourcentage)		Part de la consommation totale (pourcentage)		Indice de Gini		Ratios de consommation entre les quintiles supérieurs et inférieurs	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
<b>Niveau national</b>	—	—	—	—	35,1	33,4	5,5	5,2
<b>Dakar</b>	22,2	22,0	33,2	30,8	34,4	32,8	5,2	4,8
<b>Autres centres urbains</b>	24,6	25,5	25,6	26,7	31,5	28,3	4,8	4,1
<b>Zones rurales</b>	53,2	52,5	41,3	42,5	27,3	26,8	3,8	3,8

Source : Calculs des services de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et 2021/2022.

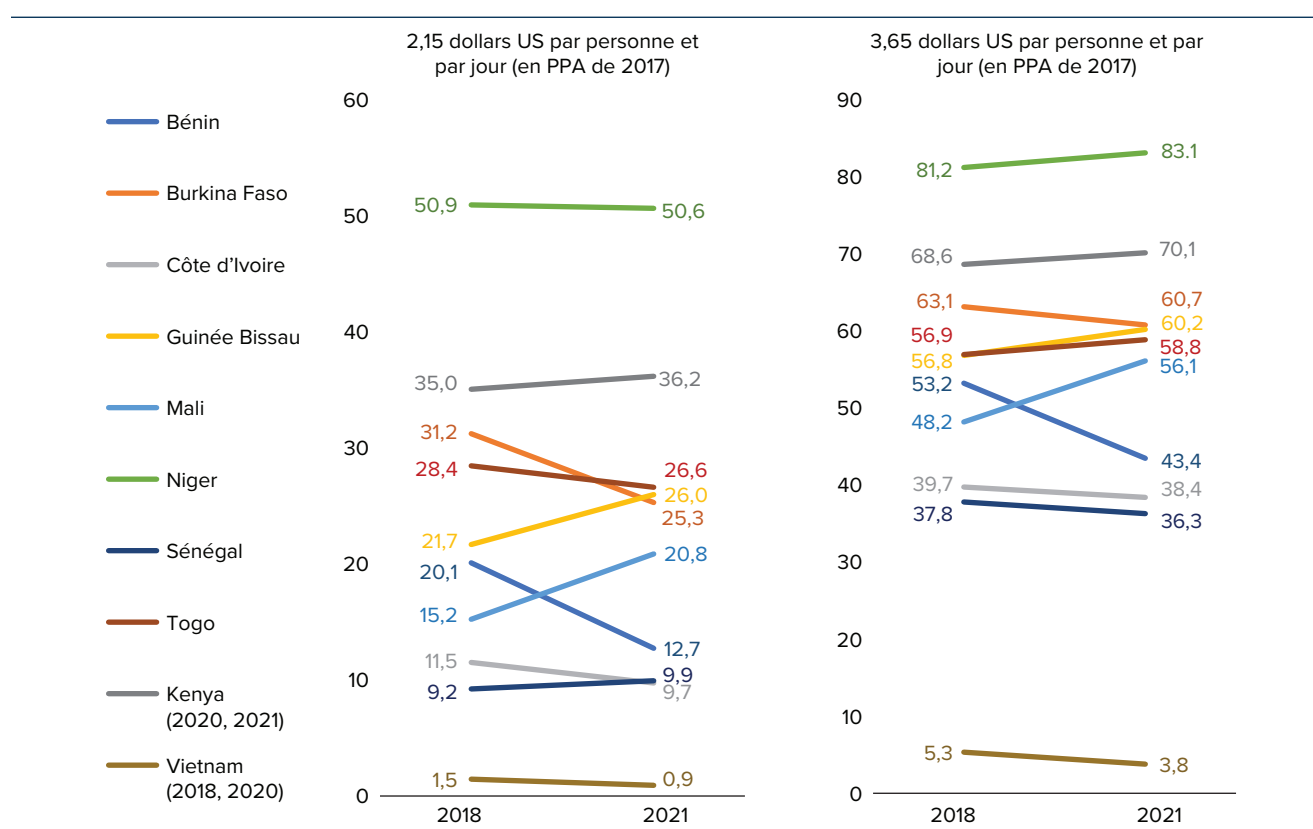
<sup>20</sup> Comme les deux cycles de l'EHCVM ont été effectués dans 8 États membres de l'UEMOA, il est possible d'évaluer l'évolution de la pauvreté entre 2018/19 et 2021/22 dans ces pays, en tirant parti du fait que les deux épisodes de l'enquête harmonisée sont comparables. Pour comparer l'évolution de la pauvreté entre les pays, nous nous basons sur les seuils de pauvreté internationaux de 2,15 dollars US et 3,65 dollars US par personne et par jour en PPA de 2017.

**Figure 2.6. Évolution de la pauvreté monétaire basée sur le seuil de pauvreté international de 3,65 dollars US (en PPA de 2017) par zone de résidence, 2018–2021**



Source : Calculs des services de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et 2021/2022 et utilisant le seuil de pauvreté international de 3,65 dollars US par personne et par jour en PPA de 2017.

**Figure 2.7. Taux d'extrême pauvreté internationale (2,15 dollars US et 3,65 dollars US, en PPA de 2017), 2018–2021**



Source : Calculs des services de la Banque mondiale basés sur les EHCVM 2018/2019 et 2021/2022 et utilisant le seuil de pauvreté international de 2,15 dollars US par personne et par jour en PPA de 2017.

\*Note : Les estimations de la pauvreté pour le Kenya (2020 et 2021), le Maroc (2019, 2021) et le Vietnam (2018, 2021) – certains pairs aspirationnels du Sénégal – correspondent aux récentes Perspectives macroéconomiques de la pauvreté (PMP) de l'AM23.



du Sénégal est relativement faible. En 2018/2019, le Sénégal avait l'incidence de la pauvreté la plus faible parmi les pays de l'UEMOA, en utilisant le seuil de pauvreté international de 2,15 dollars US par jour. En 2021/2022, le pays est néanmoins passé derrière la Côte d'Ivoire, qui avait enregistré une baisse plus importante de la pauvreté, bien que le taux de pauvreté du Sénégal reste plus faible lorsqu'on utilise le seuil de pauvreté de la tranche inférieure des revenus intermédiaires de 3,65 dollars US par jour. Par ailleurs, sur les huit pays de la région, le Sénégal est l'un des trois pays qui ont connu une augmentation de la pauvreté mesurée à l'aide du seuil de pauvreté international de 2,15 dollars US par personne et par jour en PPA de 2017 au cours de la

période, en raison de la baisse de la consommation des plus pauvres, comme nous l'avons vu plus haut dans cette note. Bien que la plus faible de la région, cette augmentation se situe juste derrière celle du Mali (5,6 points de pourcentage) et de la Guinée-Bissau (4,3 points de pourcentage). Certains de ses pairs ont connu une réduction modérée de la pauvreté. Par rapport à certains de ses pairs structurels,<sup>21</sup> le taux de pauvreté du Sénégal (basé sur le seuil de pauvreté international de 3,65 dollars US) est inférieur d'environ 2 points de pourcentage au taux du Kenya en 2021 et supérieur de près de 33 points de pourcentage au taux du Vietnam en 2020. Le Sénégal dispose d'une marge de manœuvre pour réduire la pauvreté.

---

<sup>21</sup> Les pairs structurels sont définis comme des pays ayant des caractéristiques structurelles similaires (population, PIB par habitant, contribution de l'agriculture à l'économie, espérance de vie, composition du commerce et recettes publiques) à celles du Sénégal.



# **Chapitre 3 : Point d'attention pour l'agenda de développement du Sénégal : Options pour augmenter les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)**

**L'amélioration de la mobilisation des recettes domestiques est essentielle pour que le Sénégal puisse réaliser son ambition en matière de développement.** Entre 2014 et 2019, le Sénégal a été l'une des économies les plus dynamiques de l'Afrique subsaharienne (ASS). La croissance du PIB a été en moyenne de 6 % sur la période 2014–2019, l'une des plus élevées en Afrique subsaharienne, et le PIB réel par habitant a augmenté de 17,9 % au cours de la même période. Pour financer ses ambitions de développement, il est impératif de maintenir les investissements dans le capital humain et les infrastructures. En outre, il est nécessaire d'accélérer la transformation structurelle, ce qui requiert une mobilisation importante des ressources privées et publiques.

**Le très ancien défi du Sénégal de stimuler la collecte des recettes nationales a été amplifié par des vulnérabilités à court terme dans un contexte de crises multiples.** La mobilisation de revenus domestiques est un défi remontant à loin pour les pays d'Afrique subsaharienne ayant des économies informelles importantes, une politique fiscale complexe pas toujours alignée sur la capacité administrative, et une capacité limitée d'application. L'insuffisance des recettes a souvent réduit l'aptitude des pays à investir dans le capital humain et physique nécessaire pour soutenir une croissance inclusive, et les déficits de recettes ont été compensés par une accumulation de la dette, augmentant les vulnérabilités et limitant la marge de manœuvre budgétaire

permettant d'absorber les chocs. Le contexte de crises multiples (pandémie de COVID-19, invasion de l'Ukraine par la Russie et conflits au Moyen-Orient) a exacerbé les difficultés à soutenir les finances publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne, y compris le Sénégal, soulignant la nécessité urgente d'accélérer les efforts de mobilisation des recettes intérieures. Des pressions à long terme et des besoins de développement émergent également à mesure que le Sénégal est confronté à des manques importants dans la réaction aux effets du changement climatique, les problèmes structurels liés à l'émigration des jeunes à la recherche de meilleures opportunités économiques, le capital humain et physique limité et la faible productivité. Le resserrement financier mondial et régional consécutif à ces crises signifie que, tout comme d'autres pays, le Sénégal devra mobiliser des sources de revenus intérieurs pour financer ses ambitions de développement à long terme et maintenir sa capacité d'emprunt. Dans ce contexte, la priorité absolue du Sénégal est l'établissement d'une trajectoire budgétaire à l'aide d'un processus d'assainissement budgétaire basé sur les recettes, afin d'assurer la viabilité des finances publiques et de la dette à moyen terme, tout en adoptant des mesures portant sur les dépenses. En tant que membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Sénégal adhère au cadre budgétaire régional (Encadré 3.1), qui souligne l'impératif de maintenir la stabilité macroéconomique.

### Encadré 3.1. Le cadre budgétaire régional de l'UEMOA

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est l'une des quatre unions monétaires existant dans le monde. Elle est composée de huit pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). La Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) émet une monnaie commune, le franc CFA, rattaché à l'euro, mène une politique monétaire régionale unique, met en commun les réserves de change des membres et participe à la supervision du système financier de l'UEMOA.

Il est essentiel d'atteindre et de maintenir la convergence fiscale pour sauvegarder la stabilité macroéconomique et préserver la durabilité et la crédibilité du régime de taux de change fixe. À cette fin, un cadre budgétaire régional bien conçu peut favoriser la discipline budgétaire et améliorer la coordination afin d'empêcher les États membres d'enregistrer des déficits budgétaires excessifs. La politique budgétaire d'un membre de l'union peut avoir un impact sur la situation budgétaire

Encadré 3.1. Le cadre budgétaire régional de l’UEMOA (A continué)

des autres membres à travers différents canaux, notamment les échanges commerciaux et les effets de contagion. Ces retombées budgétaires peuvent être particulièrement problématiques dans le cadre d’un taux de change fixe, car un manque de discipline budgétaire peut épuiser les réserves internationales et mettre en péril l’arrimage.

Dans ce contexte, le cadre de surveillance régionale de l’UEMOA, adopté en 1996, vise à assurer la viabilité des politiques budgétaires nationales et leur cohérence avec la politique monétaire commune (y compris le régime de taux de change fixe). Il envisage également une convergence progressive des pays membres vers un certain nombre de critères liés aux agrégats macro-budgétaires, notamment le déficit budgétaire, la dette publique et l’inflation (Tableau 2.1). La convergence régionale a été temporairement atteinte au niveau des agrégats en 2019, mais le cadre budgétaire a été suspendu en 2020 dans le contexte de la crise de la COVID-19. Des vulnérabilités supplémentaires ont également compromis certains des critères de convergence. La dette a grossi de manière significative au cours de la dernière décennie en raison de l’accumulation au fil du temps de déficits budgétaires élevés, ainsi que de la prévalence d’opérations créatrices de dette non prises en compte dans le déficit budgétaire. Sever et Laws (2023)<sup>22</sup> suggèrent toutefois que des dérapages budgétaires répétés et des ajustements de flux de stocks historiquement importants ont contribué à l’explosion de la dette publique de l’UEMOA. Ce document signale un besoin urgent de réintroduire les règles budgétaires et de les réorganiser en introduisant un mécanisme de correction pour contenir les augmentations futures de la dette et une clause de sauvegarde, qui renforcerait la discipline budgétaire et la prévisibilité, tout en prenant en compte toutes les opérations extrabudgétaires et en dessous de la ligne et en renforçant le mécanisme de mise en œuvre.

Des réformes pourraient être menées pour améliorer les mécanismes de coordination et de mise en œuvre et renforcer la gestion des finances publiques (GFP) afin de contenir l’ajustement stock-flux, d’empêcher l’aggravation du déséquilibre budgétaire et de resserrer le lien entre l’évolution des objectifs budgétaires et d’endettement.

Tableau 2.1. Critères de convergence de l’UEMOA (adoptés en 2015)

Critères de premier ordre de la phase de convergence	Plafond/plancher
Solde budgétaire global (dons compris) par rapport au PIB nominal	≥−3 %
Inflation moyenne des prix à la consommation par an	≤3 %
Dette publique totale par rapport au PIB nominal	≤70 %
Critères de second ordre de la phase de convergence	Plafond/plancher
Salaires et traitements par rapport aux recettes fiscales	≤35 %
Recettes fiscales par rapport au PIB nominal	≥20 %

Source : Compilé par le personnel sur la base des informations de l’Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA.

Source : David, Nguyen-Duong et Selim (2022).

<sup>22</sup> Sever, Can et Laws, Athene. Revamping the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) Fiscal Framework. Document de synthèse du FMI (SIP/2023/028). Washington, D.C. : Fonds monétaire international.



**Les recettes fiscales ont régulièrement augmenté, mais leur niveau reste faible et dominé par les impôts indirects**

**Pour accélérer la collecte des recettes, le Sénégal s'est fixé comme objectif de mobiliser des impôts intérieurs supérieurs à 20 % de son PIB d'ici à 2025.** En 2020, le Sénégal a adopté une stratégie de recettes à moyen terme (SRMT) visant à porter le ratio impôts/PIB (hors hydrocarbures) à 20 % d'ici à 2025. Cette stratégie met l'accent sur les politiques d'élargissement de l'assiette fiscale et sur le respect équitable de la loi, notamment à l'aide du projet Yaatal.<sup>23</sup> La mise en œuvre de la SRMT a permis d'augmenter le ratio de 16,8 % en 2020 à 18,2 % du PIB en 2022, après une stagnation autour de 15 % du PIB durant la période 2010–2018. Cette performance est principalement due à l'impôt sur le revenu des sociétés, à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux droits de douane, avec une modeste croissance respective de 0,2 %, 0,4 % et 0,1 % du PIB. Toutefois, des inquiétudes subsistent quant à la durabilité des niveaux actuels des recettes, car la tendance est largement attribuée à des facteurs cycliques tels que des augmentations des salaires dans le secteur public et de la valeur des importations en raison de l'inflation. En 2023, on estime que le ratio impôt/PIB est tombé à 17,3 %, principalement à cause d'une baisse de la collecte des impôts directs. En 2022, l'IRPP a été encore une fois réformé avec l'introduction d'un nouveau taux marginal de 43 % pour les revenus annuels supérieurs à 50 millions de CFA (environ 82 000 dollars US).

**La croissance et le dynamisme des recettes fiscales du Sénégal se sont régulièrement améliorés au cours de la dernière décennie, dépassant ceux de ses pairs, mais les recettes restent en deçà de leur potentiel.**<sup>24</sup> Cette

relativement bonne performance est toutefois insuffisante pour renforcer la capacité du Sénégal à répondre aux besoins de développement de sa population et à renforcer la résilience face à l'incertitude. Une marge de manœuvre budgétaire limitée et de plus en plus restreinte continue d'entraver l'investissement productif et la résistance aux chocs futurs. Comme la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire, le Sénégal dépend fortement des impôts indirects, qui constituaient 71 % des recettes fiscales totales en 2021. La dépendance à l'égard des taxes commerciales pour la collecte des recettes a diminué, car la transition fiscale est en cours.

**Le système de fiscalité directe pourrait être stratégiquement exploité pour améliorer la mobilisation des ressources nationales.** La fiscalité directe joue un rôle essentiel dans la promotion d'une société plus équitable, car elle répartit la charge fiscale entre les citoyens et les entreprises en fonction de leurs revenus. L'utilisation des impôts directs peut donc dégager des recettes supplémentaires et accroître la capacité de redistribution du système fiscal. Les impôts directs ont le pouvoir de réduire les inégalités post-fiscales en collectant davantage de recettes auprès des personnes à hauts revenus et en permettant aux pouvoirs publics d'investir dans des politiques de grande valeur protégeant les pauvres des chocs globaux et idiosyncrasiques tout en encourageant leur capacité à générer des revenus. La simplification de la fiscalité et le ciblage des personnes fortunées pourraient être plus efficaces que l'augmentation des taux marginaux d'imposition (Basri et coll., 2021<sup>25</sup> et Bergeron et coll., 2023<sup>26</sup>). En outre, l'exploration de l'impôt foncier en tant que source de recettes inexploitées pourrait améliorer la progressivité du système fiscal.

<sup>23</sup> Le Programme Yaatal est la planification opérationnelle d'une série d'actions lancées par l'administration fiscale sénégalaise en 2020 pour élargir l'assiette fiscale sur la période 2020–2023. L'objectif était de faire passer le nombre des contribuables de 25 000 à 500 000 à la fin de 2023.

<sup>24</sup> Voir par exemple Diagne et Ba. 2019. « How much more can the tax administration collect? Measuring tax potential for Senegal. » MPRA Paper n° 114168 pour les estimations et la discussion sur l'écart fiscal au Sénégal.

<sup>25</sup> Basri, M. Chatib, Mayara Felix, Rema Hanna et Benjamin A. Olken. 2021. « Tax Administration versus Tax Rates : Evidence from Corporate Taxation in Indonesia ». *American Economic Review*, 111 (12) : 3827–71.

<sup>26</sup> Bergeron, Augustin, Tourek, Gabriel, Weigel, Jonathan. 2023. The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from Randomized Tax Abatements in the DRC. National Bureau of Economic Research Working Paper Series n° 31685.

### 3.1. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont stagné, tandis que l'informalité entrave sa capacité de redistribution

*La part de l'IRPP en pourcentage du PIB a stagné au cours de la dernière décennie, l'étroitesse de l'assiette fiscale compromettant ses performances*

**L'IRPP s'applique aux revenus du travail, aux revenus locatifs, aux revenus du capital et à la vente de capital, aux bénéfices des entreprises et aux pensions ou rentes.** En tant qu'impôt direct, l'IRPP au Sénégal est principalement collecté par retenue à la source plutôt que par déclaration d'impôt sur le revenu. L'IRPP est calculé sur la base de six catégories de revenus nets : a) les salaires, pensions et rentes viagères ; b) les revenus fonciers ; c) les bénéfices industriels et commerciaux ; d) les profits agricoles ; e) les profits des activités non commerciales ; et f) les revenus des biens mobiliers, y compris les valeurs mobilières, retenus à la source (Encadré 3.2). Les contrôles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont limités et le Sénégal n'a pas encore développé de stratégie pour améliorer le respect de la loi par les particuliers fortunés.

**L'impôt sur le revenu des personnes physiques produit peu de recettes et sa contribution aux recettes fiscales totales a stagné au cours de la dernière décennie.** La collecte de l'IRPP a augmenté au cours des trois dernières décennies, mais ne rapporte que peu de recettes (2,8 % du PIB en 2021)<sup>27</sup> par rapport aux pays de l'OCDE (8,3 % du PIB),<sup>28</sup> mais est similaire à celle d'autres pays de la région – UEMOA (0,82 %), CEDEAO (1,38 %).<sup>29</sup> La contribution de l'IRPP au total des recettes fiscales a stagné à 15 % entre 2010 et 2021<sup>30</sup> malgré plusieurs tentatives de

réforme. Le Sénégal a réformé l'IRPP pour passer d'une imposition proportionnelle à une imposition progressive avec un taux marginal plafonné à 43 %. Le système de calcul des incitations fiscales pour les responsabilités familiales a également été revu pour améliorer la justice fiscale. L'approche du quotient familial a été remplacée par une formule basée sur un taux progressif avec des seuils minimum et maximum. Toutefois, ces changements ont entraîné des difficultés dans le traitement de l'imposition des plus-values. En effet, celle-ci est payée par acomptes, mais la réforme de 2012 a créé une certaine confusion quant aux règles de calcul de ces acomptes. Par conséquent, en 2016, le nouveau code des impôts a été révisé pour clarifier ces règles.

**L'assiette fiscale reste étroite, car un nombre limité de contribuables remplissent leur déclaration d'impôt.**

Selon le code des impôts, toutes les sources de revenus sont regroupées pour déterminer le taux d'imposition applicable. Cela signifie que la loi applique un impôt sur le revenu intégré *de jure*, c'est-à-dire que chaque individu doit déclarer chaque année ses revenus à l'aide d'un formulaire d'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Dans la pratique, cette obligation n'est pas respectée, et l'impôt sur le revenu des personnes physiques repose largement sur la retenue à la source plutôt que sur la déclaration d'impôt. Il existe une incertitude juridique quant à l'obligation de déclaration pour les personnes ayant plusieurs sources de revenus, soumises ou non à une retenue à la source. Le code des impôts manque de clarté en ce qui concerne l'obligation légale pour les résidents de soumettre un formulaire annuel d'impôt sur le revenu des personnes physiques consolidant leur revenu global. La retenue à la source est libératoire de la déclaration d'impôt sur le revenu. Seuls 11 000 résidents sénégalais sur 11 millions d'adultes soumettent chaque année une

<sup>27</sup> Calculs de l'auteur fondés sur la base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales.

<sup>28</sup> Base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales.

<sup>29</sup> Calculs de l'auteur basés sur la base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales. Les moyennes de la CEDEAO et de l'UEMOA ne sont pas pondérées et doivent être interprétées avec prudence, car les données ne sont pas disponibles pour le Bénin, la Guinée-Bissau, le Liberia et la Sierra Leone.

<sup>30</sup> Calculs de l'auteur basés sur la base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales.

### Encadré 3.2. Conception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Sénégal

L'IRPP est censé être calculé sur la base du revenu net global, réparti en six catégories :

- Salaires, traitements, indemnités, émoluments, avantages en nature, pensions et rentes viagères : l'impôt sur le revenu applicable aux salaires, traitements, pensions et rentes viagères est perçu par voie de retenue à la source. La déclaration et le paiement sont obligatoirement effectués chaque année par l'employeur ;
- Revenus fonciers : ils couvrent les revenus provenant de la location de biens immobiliers dépassant 30 millions de francs CFA (environ 49 200 dollars US). Il peut s'agir de propriétés bâties telles que des usines ou de propriétés non bâties de toute nature, y compris les mines et carrières. Les revenus fonciers inférieurs à ce seuil sont soumis à une autre taxe foncière. Les résidents percevant ces revenus fonciers doivent chaque année déclarer le montant de leur revenu net imposable de l'année précédente. En outre, les associés des sociétés immobilières sont personnellement tenus de déclarer leur part de revenus fonciers nets dans les mêmes conditions. Toutefois, le régime de la retenue à la source est appliqué dans le cas où le locataire est une personne morale ;
- Bénéfices industriels et commerciaux : les bénéfices industriels et commerciaux sont les profits réalisés par les « personnes physiques » dans l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, artisanale ou agricole. Ils comprennent également les bénéfices réalisés par les concessionnaires miniers ainsi que les titulaires de titres miniers d'hydrocarbures, de permis de recherche minière ou d'exploitation. Le terme « personnes physiques » désigne non seulement les exploitants individuels, mais aussi les membres des sociétés de personnes et assimilées, des sociétés de fait, des sociétés en participation et des groupements d'intérêt économique soumis à l'impôt sur le revenu et qui n'optent pas pour l'impôt sur les sociétés ;
- Profits agricoles : les mêmes dispositions que celles prévues pour les revenus industriels et commerciaux s'appliquent aux revenus agricoles. Toutefois, les agriculteurs sont exonérés de l'impôt sur le revenu pour la vente et la manutention des récoltes et du foin provenant des terres qu'ils possèdent et pour le bétail qui y est élevé ;
- Profits des activités non commerciales : il s'agit des bénéfices des professions libérales, des marges occasionnellement réalisées sur des opérations immobilières par des particuliers, et de tout autre revenu relevant de cette catégorie à l'exception des plus-values provenant de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux, d'opérations boursières réalisées à titre habituel ou spéculatif ;
- Revenus de capitaux mobiliers : il s'agit des revenus de valeurs mobilières et des revenus de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants. Les revenus mobiliers sont également retenus à la source.

Le revenu net annuel est constitué de l'ensemble des revenus catégoriels après déduction des frais réels et des indemnités légales et prise en compte de la composition de la famille. Un barème progressif est appliqué au revenu total net, à l'exclusion des revenus mobiliers, avec des taux allant de 20 % à 43 % avec 7 tranches. Tous les types de revenus sont retenus à la source, à l'exception des revenus locatifs des biens immobiliers et des revenus mixtes provenant d'une activité commerciale (les loyers et les revenus mixtes sont soumis à la retenue lorsque la source de paiement est une entreprise constituée en société). Les contribuables bénéficient d'un abattement fiscal allant de 100 000 francs CFA (160 dollars US) à 3 180 000 francs CFA (5 088 dollars US) selon la composition de la famille.

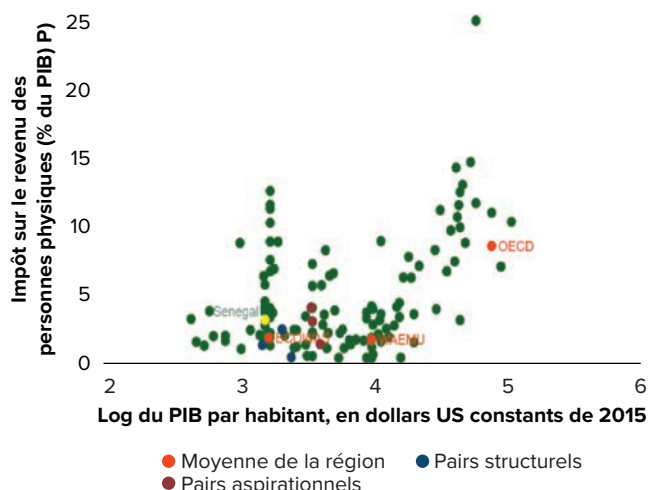
déclaration d'impôt sur le revenu<sup>31</sup> – soit environ 0,1 % de la population adulte – ce qui témoigne d'un écart important en matière de respect de la législation. Contrairement aux contrôles des entreprises, les contrôles des particuliers sont peu fréquents, ce qui indique une assiette fiscale

potentiellement plus petite ou un contrôle insuffisant de l'assiette existante. Il en résulte une charge plus lourde sur un nombre limité de contribuables, contribuant à accroître les distorsions du système fiscal. À cause des insuffisances juridiques et des mécanismes de retenue,

<sup>31</sup> Il s'agit du nombre de résidents sénégalais de plus de 15 ans selon l'Agence nationale de la démographie du Sénégal, 2023.

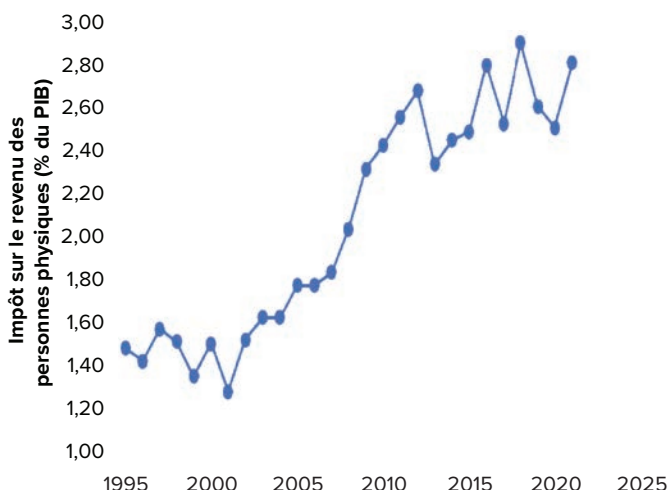
**Figure 3.1. Recettes de l'IRPP collectées au Sénégal par rapport aux pays pairs**

a. Ratio impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport au PIB 2021



Source : Calculs des auteurs basés sur la base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales, les indicateurs du développement dans le monde, et l'ensemble de données UNU-WIDER sur les recettes publiques, 2021.

b. Évolution de l'IRPP en pourcentage du PIB, 1995–2021



Source : Calculs des auteurs basés sur la base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes mondiales et l'ensemble de données UNU-WIDER sur les recettes publiques, 1995–2021.

l'impôt sur le revenu des personnes physiques pèse lourdement sur les salariés.<sup>32</sup>

**L'absence d'une approche solide fondée sur les données a freiné l'élargissement de l'assiette fiscale.** Le code des impôts requiert un système intégré d'impôt sur le revenu, mais son application pratique fait défaut, principalement en raison de l'absence d'une approche axée sur les données. Par conséquent, la couverture des données est incomplète, ce qui nuit à la précision et à la fiabilité globales de la base de données. En outre, la transmission systématique des données entre l'administration fiscale et la direction générale des impôts est limitée, ce qui crée des difficultés pour identifier et traiter les cas de non-conformité et entraîne des pertes de recettes pour l'État. Dans la loi de finances 2024, des efforts sont toutefois faits pour améliorer la conformité fiscale grâce à des techniques de recoupement et de validation renforcés, qui comprennent l'exploitation des données de l'enquête sur les biens locatifs commerciaux et du recensement national des biens imposables

pour identifier les divergences et garantir l'exactitude des revenus déclarés. Il en résulte que les entreprises et les particuliers échappent en grande partie à l'impôt, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'équité et à la justice. L'administration fiscale s'est efforcée de résoudre ce problème en mettant en place des procédures de simplification fiscale pour les entreprises informelles. Toutefois, en l'absence d'un soutien suffisant et d'une éducation fiscale, il reste difficile de faire respecter les règles fiscales dans le secteur informel.

**Dans le cadre de la SRMT, de nombreuses actions et réformes doivent être entreprises par l'administration sénégalaise.** En 2022, conformément au plan Yaatal, une nouvelle tranche d'imposition a été introduite, portant le taux d'imposition supérieur à 43 % pour les revenus supérieurs à 50 millions de francs CFA. La déclaration des plus-values ou des bénéfices provenant de la vente de titres imposables est également devenue obligatoire. Malgré ces changements, l'évaluation du système fiscal

<sup>32</sup> Bachas et coll. (2023) estime qu'environ 250 000 personnes (environ 3,1 % de la population adulte) ont été imposées uniquement par voie de retenue à la source en 2020. Environ 158 000 d'entre eux étaient des salariés.



sénégalais dans le cadre de la SRMT a révélé des défis persistants qui doivent être relevés pour une mobilisation efficace des revenus domestiques. En ce qui concerne la politique de l'impôt sur le revenu, les actions de la SRMT se concentrent sur deux lignes directrices principales : l'initiation de l'imposition des personnes physiques et la clarification des procédures de l'impôt sur le revenu des entreprises. Le tableau ci-dessous montre le niveau de mise en œuvre des réformes de l'IRPP incluses dans la SRMT (à la fin 2023).

### *La progressivité des impôts directs contraste avec leur faible incidence sur les ménages à hauts revenus*

**En plus de contribuer davantage aux recettes, les impôts directs jouent un rôle important dans la capacité de redistribution du système fiscal.** En 2018–19, le système fiscal a réduit les inégalités de revenus de 1,8 point de Gini, les impôts directs étant la source la plus importante de cette baisse - 0,8 point de Gini,<sup>33</sup> - suivis par les transferts

**Tableau 3.1. État d'avancement de la mise en œuvre des réformes de l'IRPP dans le cadre de la SRMT**

<i>Lignes directrices</i>	<i>Date d'échéance</i>	<i>Statut</i>
<b>Initier l'imposition des personnes physiques</b>		
Établir une base de données des dirigeants et principaux actionnaires des entreprises	2021	Fait
Centraliser les informations sur les actifs (biens immobiliers, titres, véhicules, œuvres d'art, etc.)	2021	Pas fait
Introduire un formulaire unique pour les salaires et les déclarations de retenue à la source	2021	Fait
Organiser une campagne de sensibilisation du public pour renforcer la responsabilité civique des gros contribuables	2023	Pas fait
Appliquer la procédure d'inscription hypothécaire en cas de non-paiement de l'impôt sur le capital ou sur les revenus fonciers	2022	Pas fait
<b>Clarifier les procédures relatives à l'impôt sur le revenu des entreprises</b>		
Clarifier les procédures d'enregistrement pour la CGU	2023	En cours
Simplifier les règles de calcul des chiffres d'affaires pour la CGU	2021	Fait
Revoir les institutions de microfinance ainsi que les taux et les seuils	2021	Pas fait
Harmoniser l'impôt sur les bénéfices non commerciaux et l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux avec l'impôt sur l'IRPP, en particulier le crédit d'impôt pour les personnes à charge, avec d'éventuelles modifications du taux de l'impôt sur les sociétés.	2022	Pas fait

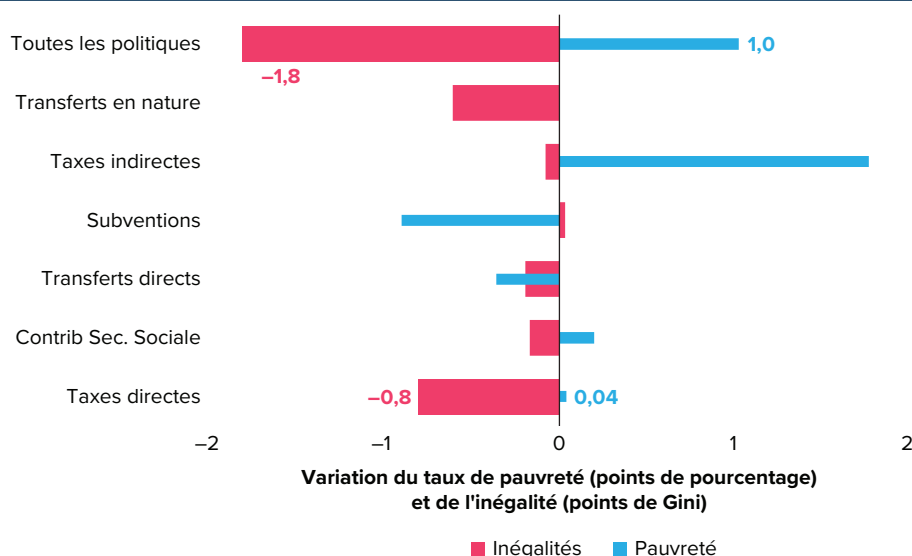
<sup>33</sup> Deux canaux expliquent la progressivité observée des impôts directs au Sénégal. Premièrement, les ménages à hauts revenus sont plus susceptibles de s'acquitter de leurs obligations fiscales que leurs homologues à faibles revenus. Cela s'explique par le fait que les ménages à hauts revenus sont plus susceptibles de travailler pour des entreprises qui retiennent leurs impôts personnels ou parce que leurs entreprises familiales sont plus susceptibles d'être formelles. Deuxièmement, même si la probabilité de payer des impôts était la même pour les ménages à haut revenu et à faible revenu, la progressivité des taux marginaux d'imposition entraînerait une charge fiscale plus élevée pour le premier groupe de ménages, ce qui rendrait les impôts directs plus progressifs.

en nature - 0,6 point de Gini (Figure 3.2). Nous nous attendons à ce que cette progressivité ait augmenté d'ici 2022<sup>34</sup> pour au moins trois raisons : l'impact potentiel que la récente crise de l'inflation a pu avoir sur le glissement des tranches, l'augmentation récente du taux d'imposition appliqué aux revenus supérieurs à 50 millions de francs CFA,<sup>35</sup> et l'augmentation de la discipline fiscale due aux changements dans l'administration fiscale qui ont eu lieu dans le cadre du programme Yaatal. Par ailleurs, les impôts directs ont un impact négligeable sur la pauvreté, moins de 0,1 point de pourcentage, soit plusieurs ordres de grandeur de moins que ce qui est observé pour les impôts indirects, 1,8 point de pourcentage.

**Malgré les avantages de la fiscalité directe, le poids des impôts directs de sur le revenu des ménages est inférieur**

**à ce que l'on trouve dans d'autres pays africains.** En 2022, les ménages sénégalais du décile supérieur de la distribution des revenus consacrent environ 5 pour cent de leurs revenus au paiement des impôts directs et des cotisations de sécurité sociale (Figure 3.3). Ce chiffre est bien inférieur à ce que l'on trouve au Kenya—19, en Namibie—12 et au Mozambique—6,1. La faible incidence des impôts directs suggère qu'il est encore possible d'augmenter la charge fiscale des ménages aux revenus les plus élevés. Les travailleurs sénégalais étant désormais soumis à des taux marginaux d'imposition allant jusqu'à 43 % pour les revenus supérieurs à 50 millions de francs CFA, le gouvernement doit envisager d'autres politiques pour augmenter les recettes, comme l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement du respect de la loi, en particulier pour les plus hauts revenus.

**Figure 3.2. Effet des interventions fiscales sur la pauvreté et les inégalités en 2018–19**



Source : Calculs des auteurs basés sur l'outil de simulation fiscale pour le Sénégal 2018- v1.2.<sup>36</sup>

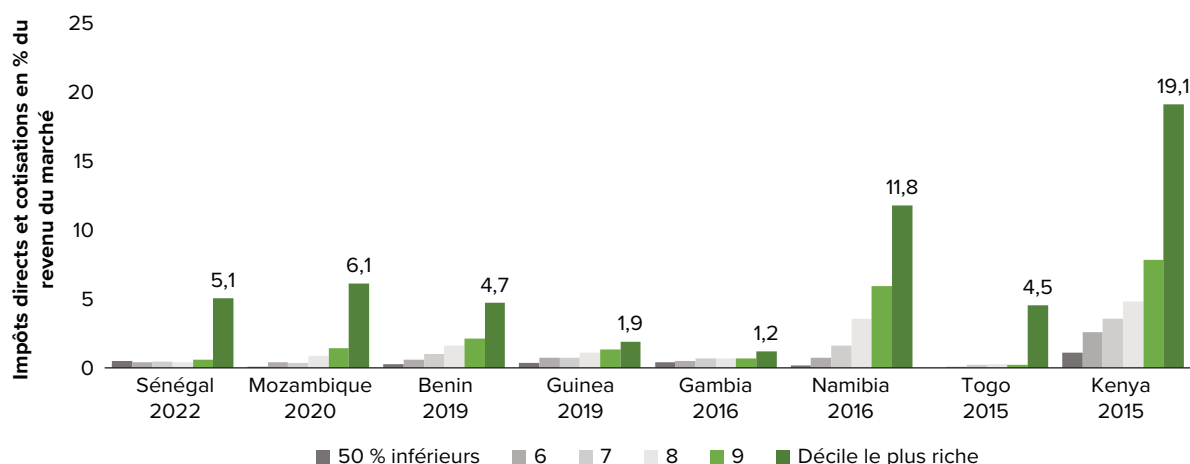
Note : L'effet de chaque politique sur la pauvreté et l'inégalité est calculé par rapport au revenu pré-fiscal.

<sup>34</sup> Nous estimons que l'effet des impôts directs sur l'inégalité est également de 0,9 point de Gini. Cependant, notre estimation inclut plus d'impôts et des hypothèses différentes sur la formalité que les estimations de Gallegos et al (2024).

<sup>35</sup> Loi de finance n° 2022–19 du 27 Mai 2022 portant loi de finances rectificative pour l'année 2022. Publication au Journal Officiel N°7533 du 27 Mai 2022 Loi n 2022–19 du 27 mai 2022.

<sup>36</sup> Gallegos, Andres, Inchauste Gabriela et Valderrama Daniel. Une nouvelle évaluation de l'impact de la politique fiscale au Sénégal. Manuscrit non publié.

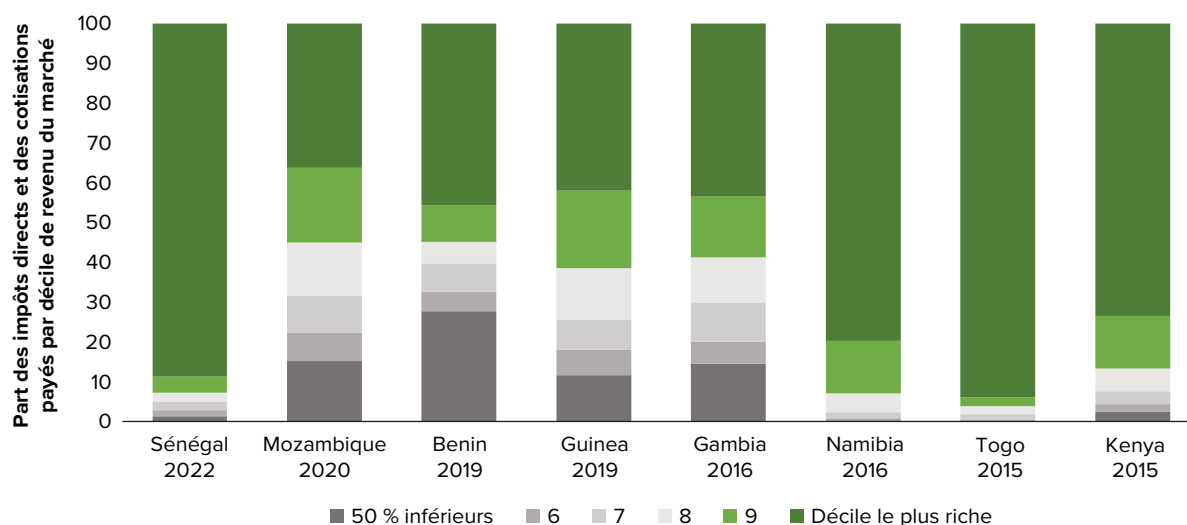
Figure 3.3. Incidence relative des impôts directs et des contributions



Source : Calculs des auteurs basés sur EHCVM-2019 et EHCVM 2022 et la base de données du CEQ sur les revenus.

Notes : Le graphique présente la charge des impôts directs et des cotisations pour chaque décile du revenu marchand plus les pensions. Cette incidence est calculée comme une moyenne ploutocratique. Nous combinons les impôts directs avec les cotisations de sécurité sociale car les estimations de la charge fiscale pour les impôts directs ne sont pas disponibles pour d'autres pays.

Figure 3.4. Répartition des impôts directs et des cotisations entre les déciles de revenus



Source : Calculs des auteurs basés sur l'EHCVM-2022 et la base de données du CEQ sur les revenus.

Notes : La figure présente la répartition des impôts directs et des cotisations entre les déciles du revenu du marché plus les pensions. Cette incidence est calculée comme une moyenne ploutocratique. Nous combinons les impôts directs avec les cotisations de sécurité sociale car les estimations de la charge fiscale pour les impôts directs ne sont pas disponibles pour les autres pays.

**La fiscalité directe au Sénégal repose sur la collecte de la plupart des recettes auprès des ménages du décile supérieur de la distribution des revenus – une caractéristique qui limite également la collecte des recettes.**

En 2022, environ 88 % des impôts ont été payés par les ménages du décile supérieur de la distribution des revenus (voir Figure 3.3). Cette valeur est supérieure à celle observée dans d'autres pays africains (par exemple, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Kenya), où le décile supérieur contribue à hauteur de 80 % aux recettes fiscales directes. La principale différence entre le Sénégal et ses pairs régionaux est la part relativement faible des contributions du deuxième décile le plus riche. Dans des pays comme le Kenya et la Namibie, le deuxième décile le plus riche représente 13 % des recettes fiscales, un chiffre bien plus élevé que celui du Sénégal, qui avoisine les 4 %. Le nombre limité de ménages à hauts revenus qui paient l'impôt sur le revenu des personnes physiques réduit le potentiel de recettes des impôts directs. Une réforme potentielle pour inclure d'autres ménages à hauts revenus dans le contrat social consisterait à renforcer l'application et la progressivité de l'impôt foncier.

**L'informalité des emplois et des entreprises pour les hauts revenus entrave la capacité de redistribution des impôts directs**

**Les faibles niveaux de formalité et l'érosion de l'assiette fiscale qui en découle soulignent la nécessité de prendre des mesures politiques pour réduire l'informalité.** Les niveaux de formalité pour les emplois et les entreprises sont particulièrement bas, avec des signaux inquiétants de détérioration. En 2018, 15,7 % des salariés avaient un emploi formel, c'est-à-dire un emploi qui leur permettait de cotiser à la sécurité sociale pour leur retraite. Ce chiffre s'est considérablement aggravé en 2022, avec seulement 12,5 % des salariés ayant un emploi formel. Cette constatation

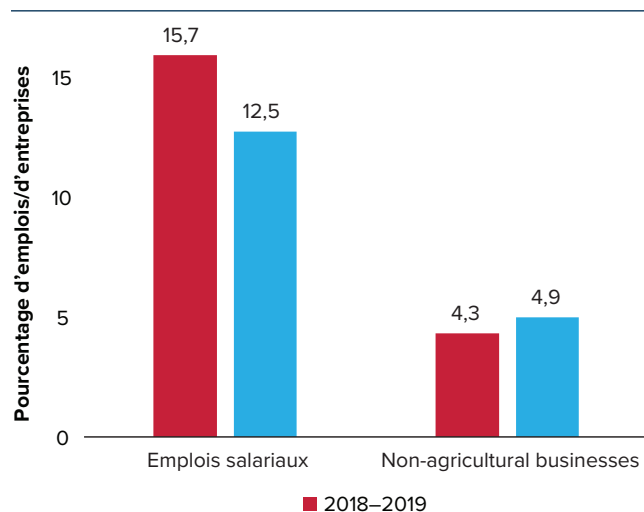
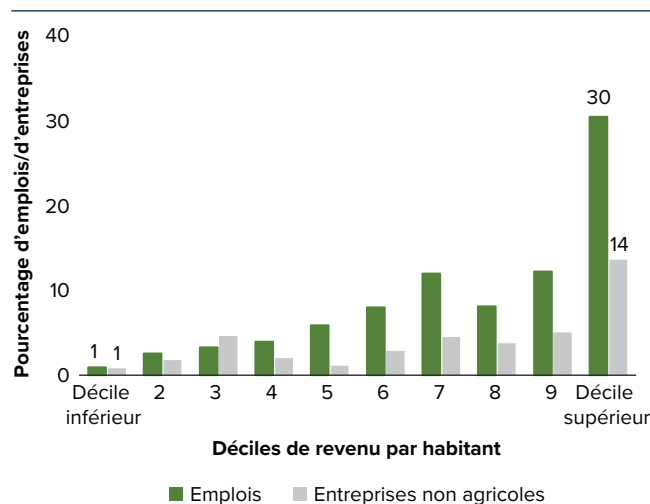
suggère que la reprise après la pandémie a entraîné une baisse de la qualité des emplois. Des niveaux de formalité beaucoup plus faibles sont observés dans le cas des entreprises non agricoles, qui ont oscillé entre 4,3 et 4,9 % au cours de la période 2019–2022. Le faible niveau de formalité, voire sa diminution, érode l'assiette fiscale, ce qui affaiblit la capacité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à contribuer aux recettes fiscales. En outre, une économie informelle importante fonctionne en dehors du système fiscal formel, l'impôt sur le revenu des sociétés contribuant à moins de 50 pour cent de l'impôt total sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital. La conception de politiques visant à réduire l'informalité devrait se concentrer sur le fait que seul un tiers des travailleurs informels préféreraient avoir un emploi formel (Rodríguez-Castelán et Vazquez, 2023)<sup>37</sup>, en plus des barrières à l'entrée du marché du travail lorsqu'elles existent.

**Le faible taux de respect des règles fiscales par les plus hauts revenus suggère qu'il existe encore un potentiel inexploité d'augmentation de la capacité fiscale et de la progressivité des impôts directs.** La formalité des emplois et des entreprises est associée à une plus grande conformité fiscale. Le taux de formalité des emplois salariés et des entreprises est plus élevé chez les ménages à hauts revenus (Figure 3.6),<sup>38</sup> ce qui non seulement accroît la progressivité des impôts directs, mais empêche également que les changements de taux d'imposition n'affectent les ménages à faibles revenus. Malgré cette association positive entre formalité et revenu, il est encore possible d'améliorer la capacité de redistribution des impôts directs, car seulement un tiers des emplois et moins d'un cinquième des entreprises du décile des revenus les plus élevés sont formels. Par conséquent, les politiques qui renforcent le respect de la loi chez les personnes à forte valeur nette ont le potentiel d'augmenter la collecte de l'impôt et d'améliorer la redistribution du système fiscal.

<sup>37</sup> Rodríguez-Castelán, C. y E. Vazquez (2023). Informalité du travail et segmentation du marché au Sénégal. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 320, Octobre, 2023, CEDLAS Universidad Nacional de La Plata.

<sup>38</sup> Les employés formels sont définis comme ceux qui cotisent aux pensions. Les entreprises non agricoles sont considérées comme formelles si elles remplissent l'une des conditions suivantes : i) l'entreprise a un TIN ou un NINEA, 2) l'entreprise tient une comptabilité écrite, iii) l'entreprise est inscrite au registre du commerce, ou iv) les travailleurs de l'entreprise sont inscrits à la Caisse de sécurité sociale. Toutes les entreprises formelles paient des impôts en les déclarant.



**Figure 3.5. Pourcentage d'emplois formels et d'entreprises formelles non agricoles****Figure 3.6. Pourcentage d'emplois/entreprises non agricoles par déciles**

Source : Calculs des auteurs basés sur les données de l'EHCVM 2022. Calculs de l'auteur basés sur EHCVM 2022.

Notes : Les employés formels sont définis comme ceux qui cotisent à la sécurité sociale. Les entreprises non agricoles sont considérées comme formelles si elles remplissent l'une des conditions suivantes : i) l'entreprise possède un numéro d'identification fiscale ou un NINEA, 2) l'entreprise tient une comptabilité écrite, iii) l'entreprise est inscrite au registre du commerce, ou iv) les travailleurs de l'entreprise sont inscrits à la Caisse de sécurité sociale. La figure du panneau B montre le pourcentage de ménages recevant des salaires formels (bénéfices d'entreprises non agricoles formelles) parmi les ménages déclarant recevoir des revenus salariaux (bénéfices d'entreprises non agricoles). Les déciles sont calculés pour le revenu pré-fiscal par habitant ou le revenu du marché plus les pensions.

**Les taux d'imposition sur les sources de revenus non incluses dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont faibles et non progressifs.** La Figure 3.7 montre la charge fiscale moyenne des ménages qui paient des impôts directs. Se concentrer sur les contribuables permet d'isoler l'effet de l'informalité sur l'incidence relative des impôts directs. La Figure montre que les contribuables du dixième décile de la distribution des revenus dépensent jusqu'à 7,7 % de leurs revenus en impôts directs, tandis que les ménages des 40 % les plus pauvres de la population dépensent moins d'un demi pour cent de leurs revenus en impôts directs. En revanche, l'incidence des autres impôts, tels que les impôts sur le capital, les impôts fonciers et les impôts sur les bénéfices des petites entreprises (UCG), est relativement faible (moins d'un demi pour cent pour tous les déciles de revenus) et presque uniforme le long de la distribution des revenus. Cela s'explique par le fait que les taux d'imposition appliqués à ces autres sources de revenus sont soumis à des barèmes d'imposition faibles et non progressifs, ce qui limite les revenus et la mesure dans laquelle la politique fiscale peut réduire les inégalités.

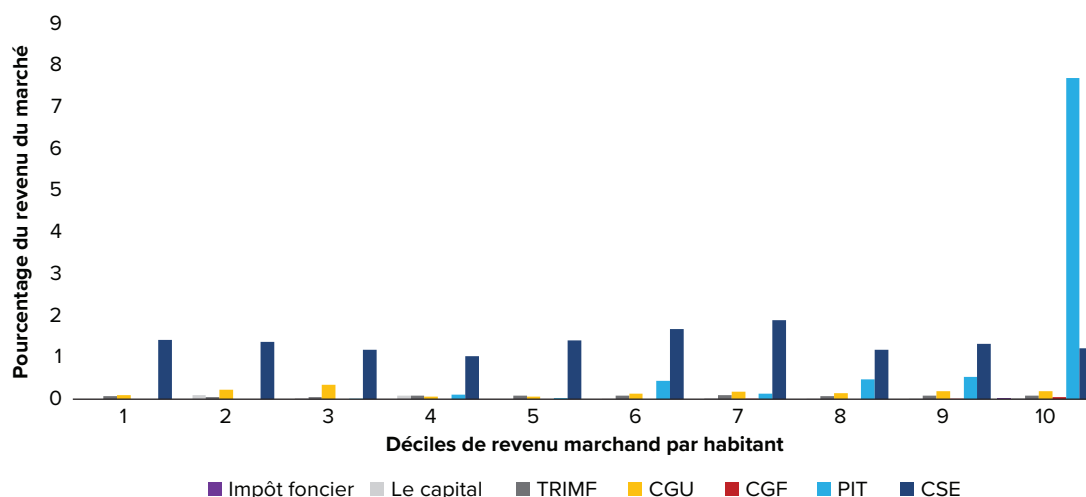
Une confluence de facteurs différents peut expliquer la grande différence entre les taux d'imposition effectifs et le taux d'imposition de la tranche de revenu supérieure, par exemple : les abattements fiscaux, les réductions d'impôt dues à la composition de la famille, la faible fraction de personnes gagnant plus de 50 millions de francs CFA, le mécanisme de retenue à la source qui empêche les individus de mettre en commun leurs sources de revenus, entre autres. Une piste d'analyse future consiste à démêler le rôle de ces facteurs à l'aide des données des dossiers fiscaux.

### 3.2. Politiques visant à augmenter les recettes des impôts directs sans accroître la pauvreté ni les inégalités

*L'application de l'obligation de déclarer les impôts directs pourrait avoir le triple avantage d'augmenter les recettes tout en réduisant à la fois la pauvreté et les inégalités*

Cette sous-section évalue les implications en termes de recettes et de distribution de l'application de la

**Figure 3.7. Incidence des impôts directs parmi les ménages qui paient des impôts directs ou qui ont versé des cotisations de sécurité sociale**



Source : Calculs des auteurs basés sur EHCVM 2022.

Note : L'impôt foncier correspond à l'impôt payé au titre de la contribution foncière des propriétés bâties, qui s'applique aux propriétaires, et il est supposé être payé par la population déclarant des impôts. Le terme « capital » fait référence aux retenues sur le capital mentionné à l'article 173 du code des impôts. 173 du Code des impôts, que nous modélisons comme un taux forfaitaire sur les dividendes et les revenus financiers déclarés par le ménage. Le TRIMF est un impôt synthétique perçu par les entités infranationales et payé par le biais de retenues à la source effectuées par les travailleurs salariés qui cotisent à la sécurité sociale. CGU, la Contribution Globale Unique, est un impôt simplifié pour les petites entreprises dont les bénéfices ne dépassent pas 50 millions de FCFA. La CGF est la Contribution Globale Foncière (CGF), un impôt représentatif de la taxe foncière lorsque les revenus locatifs sont inférieurs à 30 millions de FCFA. L'IRPP correspond à l'Impôt sur le Revenu, calculé sur les revenus salariaux, les revenus de pension et les revenus locatifs - lorsque les revenus locatifs sont supérieurs à 30 millions de FCFA, la CGF est remplacée par l'Impôt sur le Revenu -, ainsi que sur les revenus d'entreprise supérieurs à 50 millions de FCFA, connus sous le nom de Régime Réel. SSC fait référence aux cotisations de sécurité sociale pour la santé. Les déciles sont calculés pour le revenu pré-fiscal par habitant ou le revenu du marché plus les pensions.

**déclaration des impôts directs.** Il est largement admis que tous les contribuables devraient remplir l'impôt sur le revenu des personnes physiques conformément à la loi YAATAL. Comme expliqué précédemment, la loi impose une base d'imposition globale sur l'IRPP, où les sources de revenus provenant du travail, des bénéfices des entreprises, des pensions et des revenus locatifs doivent être regroupées dans une déclaration d'impôt pour définir le taux d'imposition et la réduction d'impôt auxquels chaque individu est assujéti. Cependant, moins de 10 % des individus remplissent une déclaration d'impôt, la majorité d'entre eux payant l'IRPP par retenue à la source (Bachas et al. 2023). Cette section estime l'impact distributif de l'application des déclarations fiscales sur toutes les sources de revenus soumises à l'impôt direct, c'est-à-dire les sources de revenus autres que celles incluses dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à savoir les revenus locatifs, les revenus fonciers et les bénéfices

des petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions de francs CFA.

**Nos estimations ne sont qu'indicatives des impacts potentiels et peuvent être améliorées si elles sont combinées avec les données des dossiers fiscaux.** Notre analyse repose en grande partie sur l'enquête sur les niveaux de vie des ménages - EHCVM 2021-22 - récemment collectée, ce qui implique qu'elle doit être considérée comme une limite inférieure des avantages potentiels de l'application de l'obligation de déclaration des revenus. En effet, les hauts revenus sont sous-représentés dans les enquêtes sur les ménages et ont tendance à sous-déclarer leurs revenus. L'accès aux dossiers fiscaux est une étape cruciale pour quantifier avec précision les avantages des politiques d'imposition directe.

L'application des déclarations fiscales à tous les types de revenus, et pas seulement à ceux qui sont soumis à l'impôt

sur le revenu des personnes physiques, augmentera les recettes fiscales de trois manières :

- *Augmentation des taux marginaux d'imposition.* Cet effet affecte les sources de revenus qui sont soumises à l'IRPP. Compte tenu de la progressivité du barème fiscal actuel, le regroupement des sources de revenus dans la déclaration fiscale augmentera le taux d'imposition moyen appliqué à chaque source de revenus, ce qui accroîtra à la fois les recettes et la progressivité des impôts directs.
- *Ajout d'autres sources de revenus.* La déclaration d'impôts devrait accroître le respect des obligations fiscales pour les impôts qui ne sont pas perçus par voie de retenue à la source, tels que les pensions, les revenus locatifs, les bénéfices des petites entreprises et les impôts fonciers. Cela suppose que l'application de la déclaration d'impôt se traduira par un mécanisme d'auto-application dans lequel les adultes qui étaient déjà assujettis à l'IRPP par le biais de la retenue à la source ou de la déclaration d'impôt commenceront à déclarer leurs autres sources de revenus.
- *Réduire les réductions d'impôt.* Les réductions d'impôt dues aux caractéristiques familiales (telles que le nombre de personnes à charge) sont progressives, c'est-à-dire qu'elles sont plus élevées pour les personnes dont le revenu imposable est plus faible. Par conséquent, le regroupement des sources de revenus réduira l'importance relative des réductions d'impôt, augmentant ainsi le taux d'imposition moyen des sources précédemment retenues.

**Les ménages à hauts revenus paieraient l'essentiel des gains de recettes résultant de l'application de la règle de la déclaration de revenus.** La Figure 3.8 présente les déciles et les sources de revenus d'où proviendraient les recettes supplémentaires. La plupart des recettes supplémentaires - environ 95 % d'entre elles - devraient provenir des ménages du décile supérieur de la distribution des revenus, dont environ 57 % des revenus locatifs,

12 % des impôts fonciers et 26 % des revenus du travail. Les enquêtes auprès des ménages ne sont pas le meilleur instrument pour estimer les gains absolus des politiques ciblées sur les revenus les plus élevés. Nous supposons que les recettes provenant de l'application de la déclaration fiscale augmenteraient de 30 milliards de francs CFA, ce qui correspond à l'estimation obtenue par Bachas et al. (2023) en utilisant les données des dossiers fiscaux.<sup>39</sup> L'accès aux dossiers fiscaux est la prochaine étape naturelle de cette analyse, et permettrait une quantification plus précise des impacts induits par la politique sur les recettes et la progressivité du système fiscal au Sénégal. Comme cela a été fait dans d'autres pays en développement tels que la Colombie et le Pérou.<sup>40</sup>

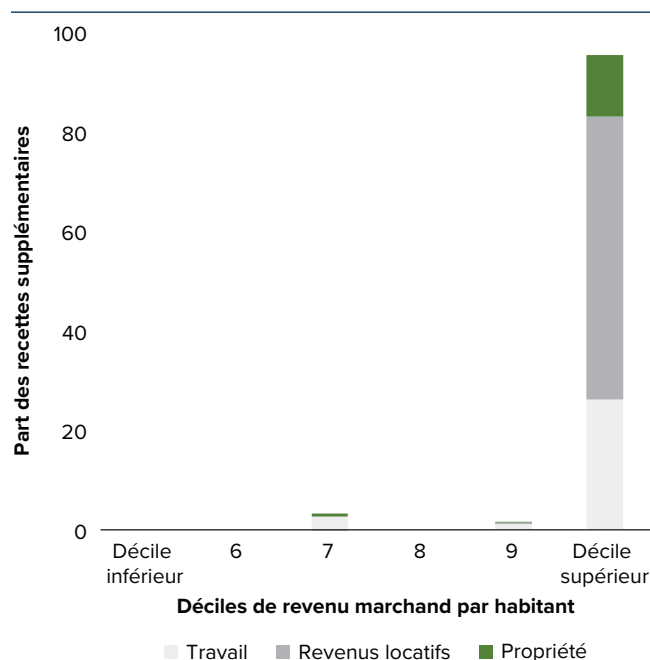
**Le principal canal à l'origine des recettes supplémentaires est l'augmentation des impôts sur les sources de revenus non retenus.** Nous constatons que l'augmentation des recettes est principalement due à une augmentation du nombre de contribuables qui déclarent des impôts sur les revenus locatifs et sur la propriété. Même si l'impôt foncier n'est pas une composante de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notre exercice suppose que le dépôt d'une déclaration permettrait à l'administration fiscale d'exiger le paiement de toutes les autres sources de revenus pour lesquelles l'impôt n'est pas perçu par voie de retenue à la source (par exemple, l'impôt foncier, les petits revenus locatifs). La Figure 3.9 quantifie l'ampleur potentielle de cet effet, la politique simulée augmentant le nombre de nouveaux contribuables payant des impôts sur leurs revenus locatifs et immobiliers. En particulier, 0,8 % et 2,5 % de ménages supplémentaires dans le décile supérieur commenceraient à payer des impôts sur leurs revenus locatifs et immobiliers, respectivement. Il convient de noter que nos estimations supposent que l'augmentation du nombre de contribuables ne concerne que les contribuables qui paient des impôts dans le scénario de base.

**L'application de l'obligation de déclaration fiscale pourrait générer des recettes supplémentaires sans**

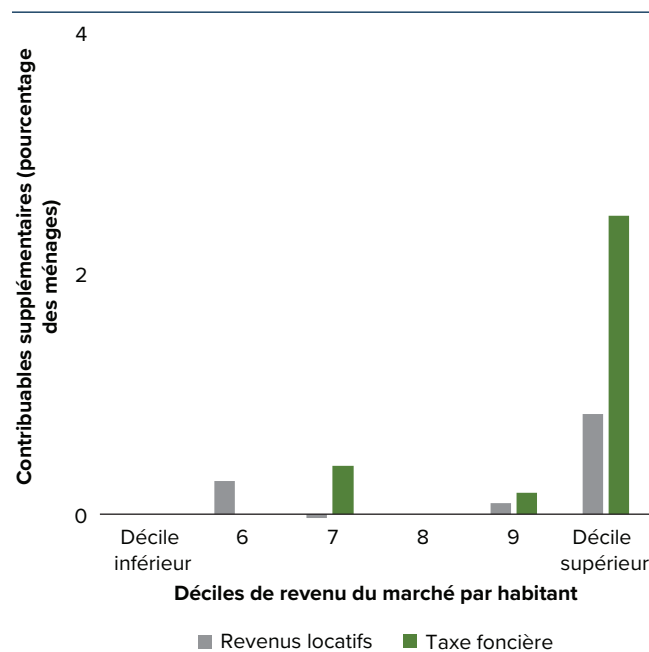
<sup>39</sup> La réalisation de cette analyse à partir d'une enquête sur les ménages conduit à une estimation bien inférieure à celle de Bachas, ce qui souligne la nécessité de disposer de données fiscales pour compléter cet exercice.

<sup>40</sup> Voir Banque mondiale (2023) pour le cas du Pérou et Baquero et al (2023) pour le cas de la Colombie.

**Figure 3.8. Gains de recettes supplémentaires résultant de l'application de l'obligation de déclaration des impôts directs**



**Figure 3.9. Fréquence des impôts directs parmi les ménages qui paient des impôts directs, par décile**



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de l'EHCVM 2022. Calculs de l'auteur basés sur EHCVM 2022.

Notes : L'impôt foncier fait référence aux taxes collectées par la contribution foncière des propriétés bâties, qui s'applique aux propriétaires, et il est supposé n'être payé que par la population déclarant des impôts. Les revenus locatifs se réfèrent à la Contribution Globale Foncière (CGF), un impôt représentatif de l'impôt foncier qui est calculé sur les revenus locatifs. L'impôt sur le travail correspond à l'impôt perçu sur les revenus du travail précédemment retenus et à l'ajout d'autres sources de revenus telles que les pensions et les bénéfices. La figure 3.8 montre la répartition des recettes supplémentaires par décile et par source de revenu. La figure 3.9 montre le pourcentage supplémentaire de ménages payant l'impôt sur une source de revenu spécifique à la suite de la réforme. Les déciles sont calculés pour le revenu pré-fiscal par habitant ou le revenu du marché plus les pensions.

**imposer de coût social en termes de pauvreté et d'inégalité.** Comme indiqué ci-dessus, la réforme simulée ne devrait pas permettre de collecter des recettes supplémentaires auprès des 50 % les plus pauvres de la population et, par conséquent, elle ne devrait pas augmenter le taux de pauvreté. L'impact de la réforme sur l'inégalité devrait être négligeable (0,01 point de Gini). Ce résultat doit être considéré comme une limite inférieure car, comme expliqué précédemment, les données micros ne sont pas bien adaptées pour illustrer l'effet égalisateur des politiques ciblant les hauts revenus. Il est important de noter que cette réforme pourrait affecter la population pauvre en lui imposant le coût de la déclaration d'impôts. Par conséquent, la conception de cette politique devrait cibler son application sur les personnes identifiées comme des contribuables potentiels, afin de minimiser le nombre de

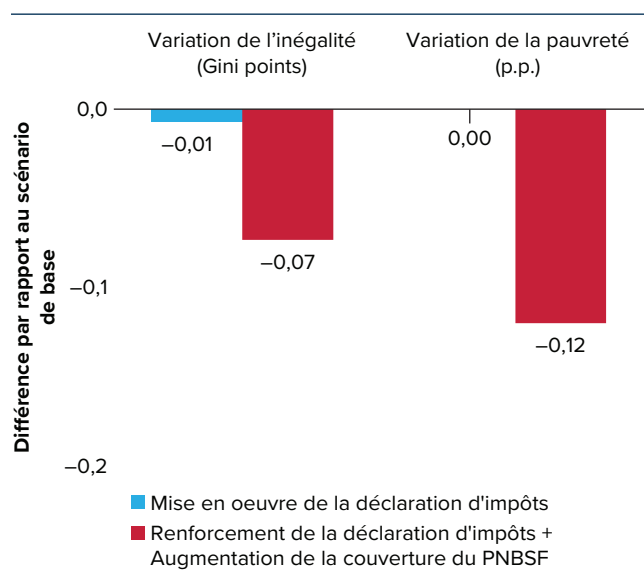
personnes n'ayant aucune obligation fiscale qui doivent payer le coût de la déclaration d'impôts. Notre simulation a imposé la déclaration d'impôts aux personnes dont l'impôt sur le revenu du travail a été retenu et qui ont donc une dette fiscale non nulle.

**La réaffectation d'une fraction des gains fiscaux à des transferts directs pourrait apporter un triple avantage : plus de revenus, moins de pauvreté et moins d'inégalité.**

La Figure 3.10 montre les effets d'une réaffectation de 25 % des gains fiscaux pour financer une plus grande couverture des transferts directs, qui sont des politiques mieux équipées pour atteindre les ménages à faibles revenus. Comme notre estimation des recettes fiscales supplémentaires serait biaisée à la baisse, nous utilisons les estimations obtenues par Bachas et al. (2023), qui s'élèvent à 30 milliards de



**Figure 3.10. Effet de l'application de la déclaration d'impôts et de l'augmentation de la couverture des transferts directs**



Source : Calculs des auteurs basés sur l'EHCVM 2022.

Note : La figure présente la différence de pauvreté et d'inégalité du revenu disponible entre le scénario de base et les scénarios simulés. Les mesures compensatoires se réfèrent à une expansion du PNBSF telle que son coût est égal à un quart des gains fiscaux obtenus par l'application du remplissage fiscal.

francs CFA – environ 48 millions d'USD. Le Figure 3.10 montre que cette politique complémentaire pourrait étendre la couverture du PNBSF à 75 000 nouveaux ménages, ce qui réduirait l'inégalité - de 0,08 point de Gini - et la pauvreté - de 0,13 point de pourcentage, contribuant à augmenter la capacité redistributive du système fiscal sénégalais (Figure 3.10).

### Une concentration sur les personnes fortunées pourrait générer des revenus substantiels<sup>41</sup>

**Se concentrer sur les contribuables situés tout en haut de la distribution des revenus et/ou de la richesse – pour optimiser les ressources limitées de l'administration fiscale, d'augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'améliorer la progressivité du système fiscal.** La pratique internationale varie en

termes de concepts et de données utilisés pour définir les particuliers fortunés (HNWI). Certains pays se concentrent uniquement sur la richesse (par exemple, le Royaume-Uni et l'Australie), tandis que d'autres combinent la richesse et le revenu (par exemple, les États-Unis et l'Afrique du Sud). Parmi les autres critères utilisés par les administrations fiscales figurent l'évaluation des biens immobiliers et les indicateurs indirects de richesse (tels que les personnalités connues ou la consommation de biens durables). Ces critères sont souvent combinés et incluent des seuils de revenu et/ou de richesse, bien qu'il n'y ait pas de règle générale (OCDE, 2013). Compte tenu de la complexité de l'identification, du suivi et de l'interaction avec les HNWI, les pays mettent souvent en place des unités spécialisées. Des pays à revenu élevé comme les États-Unis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont mis en place de tels groupes de travail spécialisés au sein de leurs administrations fiscales respectives (Van Vuuren, 2016) et les pays à revenu faible ou intermédiaire adoptent de plus en plus cette pratique. L'Ouganda en est un exemple récent : son bureau HNWI a récemment démarré avec quelques centaines de personnes, sélectionnées comme suit : « les fonctionnaires ont dressé une liste de HNWI potentiels, comprenant des directeurs de grandes entreprises relevant de l'Unité des gros contribuables (LTU) et des personnes dont la richesse était publiquement connue. La liste a été examinée par les cadres supérieurs du département des impôts intérieurs, qui ont procédé à des révisions sur la base de leurs propres connaissances » (Kangave et al., 2018). Depuis, les critères d'inclusion ont évolué pour atteindre un seuil de revenu mensuel de 10 000 000 UGX (2 800 USD).

### Le Sénégal pourrait tirer profit de la détection des hauts revenus dans un contexte d'information imparfaite.

Le Sénégal pourrait se concentrer sur les contribuables situés tout en haut de la distribution des revenus et/ou de la richesse. L'identification des personnes très riches est primordiale. La population cible idéale est constituée des personnes dont les revenus et le patrimoine réels se situent dans les centiles supérieurs de la distribution sénégalaise. Il n'y a pas de consensus sur une définition internationale

<sup>41</sup> Cette section s'appuie sur Bachas et coll. (2023).

des HNWI, ce qui implique que le Sénégal devrait exploiter toutes les sources de données, les processus de numérisation en cours et le contexte local pour définir le seuil approprié (Encadré 3.3). Des gains potentiels de recettes fiscales pourraient résulter de la déclaration de revenus auparavant non déclarés, et de changements dans les taux marginaux d'imposition en raison de la consolidation des sources de revenus. Bachas et al. (2023) constatent que si toutes les sources de revenus étaient intégrées, l'administration fiscale aurait collecté 30 milliards CFA (48 millions USD) supplémentaires en 2020, soit environ 1 % des recettes fiscales totales et 8,5 % des recettes de l'impôt sur le revenu

des personnes physiques. Le principal ajout provient de l'intégration des revenus fonciers (qui ne subissent pas de retenue à la source sauf pour les baux commerciaux), suivie par des taux plus élevés sur le travail, puis sur les autres revenus du capital. Les HNWI des deux listes (2 550 individus ou 1% de l'échantillon le plus élevé) contribuent à 40% du total des recettes supplémentaires à percevoir (12 milliards CFA).

#### **Mise en place d'une unité fiscale dédiée aux HNWI.**

À l'heure actuelle, la responsabilité d'améliorer le respect des règles par la population HNWI est partagée entre plusieurs

### **Encadré 3.3. Comment détecter les hauts revenus dans un contexte d'information imparfaite ?**

Dans le contexte actuel du Sénégal, Bachas et al. (2023) définissent les HNWI comme des individus appartenant au 0,1 % supérieur de la distribution nationale des revenus. En l'absence d'informations sur le revenu réel, ils ont établi une approximation du revenu total et de la richesse à l'aide du revenu et de la richesse observables en utilisant les données disponibles. Ils considèrent chaque source de données individuellement et sélectionnent le sommet de la distribution. Ils ont d'abord choisi des seuils pour englober les 0,1 % supérieurs des plus grandes sources de données administratives sur le revenu et la richesse, respectivement les données sur les salaires et les valeurs immobilières. Ils adaptent ensuite ces seuils en fonction de la nature des données (par exemple, des seuils plus bas pour les dividendes car ils sont peu fréquents). Cela leur permet de générer ce qu'ils appellent la Première Liste de 558 HNWI au sommet de la distribution des revenus ou de la richesse (c'est-à-dire 0,00 7% de la population adulte nationale). Il est important de noter que 80 % d'entre eux ne déclarent pas d'impôt sur le revenu pour le moment. Le revenu annuel médian de cette liste est de 121 millions CFA (200 000 USD) et la richesse médiane est de 6,35 milliards CFA (10 millions USD).

La première liste prend en compte les contribuables ayant un revenu et un patrimoine extrêmement élevé. Pour compléter cette première approche, la seconde approche élargit le filet pour prendre en compte tout contribuable dont le revenu consolidé la place dans l'ancienne tranche marginale d'imposition la plus élevée, mais qui ne semble pas déclarer actuellement toutes ses sources de revenus, lorsque l'on compare le revenu auto-déclaré avec le revenu déclaré par des tiers. Cette deuxième liste comprend 1 992 individus (soit 0,02 % de la population adulte nationale) avec un revenu annuel médian de 21,1 millions CFA (34 000 USD). Elle comprend (1) des individus riches (revenus éligibles à l'ancien taux marginal d'imposition la plus élevée, c'est-à-dire revenus annuels supérieurs à 13,5 millions CFA - environ 22 000 USD) qui ne remplissent actuellement pas l'IRPP mais qui sont identifiés de manière crédible comme percevant des revenus de sources multiples et (2) des individus riches qui remplissent actuellement l'IRPP mais qui présentent des divergences par rapport aux informations disponibles (déclarants de l'IRPP ne déclarant pas ou sous-déclarant une source de revenus identifiée à partir de vérifications croisées).

La validation croisée des déclarations fiscales et la fusion des données provenant de différentes sources ont permis de générer des informations plus complètes sur le revenu total et le patrimoine des individus et d'estimer la perte potentielle de recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques provenant des hauts revenus au Sénégal. Les auteurs intègrent ensuite les revenus provenant de sources tierces (salaires, loyers immobiliers, dividendes) aux déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques, pour les individus figurant sur les deux listes de HNWI. Ils recalculent ensuite l'IRPP dû sur cette base fiscale consolidée, par opposition à ce qui a été effectivement payé ou retenu.

services : la direction de l'information et des vérifications, l'unité des grands contribuables et les bureaux fiscaux locaux existant dans chaque district géographique, qui sont, en théorie, les interlocuteurs directs des contribuables individuels. Étant donné que l'amélioration du respect de la loi par les grosses fortunes nécessite des ressources, des compétences et une capacité d'analyse spécifiques, la DGID pourrait centraliser ces efforts et ces responsabilités au sein d'une seule unité, qui travaillerait bien entendu en collaboration avec toutes les directions concernées. L'administration fiscale peut s'appuyer sur les efforts en cours pour établir une approche fondée sur les données afin d'élargir l'assiette fiscale pour identifier les HNWI et mener une intervention pilote ciblée avant d'étendre un cadre complet à tous les HNWI.

### **Politiques visant à améliorer la capacité de l'administration fiscale**

**Renforcer l'application de la loi, les données et l'approche fondée sur les preuves.** La DGID peut accroître le respect de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et collecter des recettes fiscales en renforçant le suivi et le contrôle du respect la loi. La DGID peut envisager la mise en place d'une équipe spécialisée dans les HNWI, à l'instar de l'Ouganda. Les centres fiscaux locaux pourraient faciliter l'identification et la prise de contact avec les grosses fortunes sélectionnées en les aidant à récupérer leurs identifiants numériques, leurs adresses et leurs numéros de téléphone. Des interventions complémentaires pourraient consister à harmoniser les pratiques de suivi des

#### **Encadré 3.4. Les cartes d'identité numériques au Sénégal. Pratiques et moyens d'améliorer les liens**

Le Sénégal s'appuie sur deux identifiants numériques clés à des fins fiscales :

- NINEA : un numéro d'enregistrement unique du contribuable, qui existe à la fois pour les personnes physiques (entrepreneuriat individuel) et les sociétés. Il est délivré par l'Agence nationale de la statistique (ANSD).
- CNI : Numéro d'identification national. Les cartes d'identité sont délivrées par le ministère de l'intérieur. Un CNI est nécessaire à l'ANSD pour créer une NINEA pour un contribuable donné.

La difficulté réside dans le fait que de nombreux contribuables sont connus de la DGID mais ne sont liés à aucun de ces identifiants. C'est le cas de la majorité des salariés dans les données des États 1024 (Salaires retenus), de la majorité des propriétaires dans les données SIGUIL (Impôts fonciers), et de la majorité des actionnaires et des administrateurs. En outre, pour encourager l'interopérabilité entre les administrations, la DGID ne génère pas directement de NINEA, mais envoie les demandes de création une par une à l'ANSD sur une plateforme web.

Les problèmes de qualité et de fusion des données pourraient être atténués à plusieurs égards :

- Cohérence dans l'utilisation des identifiants numériques (NINEA, CNI) : la fourniture de ces identifiants dans chaque déclaration fiscale et autres formulaires administratifs et l'association d'un identifiant à chaque contribuable déjà connu de la DGID amélioreraient la cohérence des rapports et faciliteraient les audits.
- Numérisation : les données ne sont pas toujours disponibles dans un format numérique, ce qui est primordial pour le recoupement des informations. La numérisation des données est consommatrice de ressources et doit être réalisée dans les délais impartis pour respecter les contraintes de prescription légale, la généralisation du format numérique serait incomparablement plus efficace.

Source : Bachas et al (2023).

contribuables, à enregistrer les coordonnées des contacts et les procédures d'audit. Toutes ces interventions exigeraient de l'administration fiscale qu'elle investisse dans ses capacités techniques et humaines pour traiter le volume accru d'informations provenant des déclarations fiscales obligatoires. Il s'agit notamment de moderniser les systèmes d'information et de recruter divers professionnels spécialisés dans l'analyse des données afin de traiter et de gérer ces dernières de manière efficace. Des ressources limitées pourraient restreindre la possibilité pour l'administration d'exploiter toutes les données et informations soumises et d'assurer le suivi de tous les individus, d'où la nécessité d'établir une stratégie claire.

**Mettre en œuvre des stratégies de communication transparentes :** Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de communication transparentes et attrayantes afin d'améliorer le respect des obligations fiscales. Ces stratégies devraient comprendre des initiatives proactives d'éducation fiscale, la diffusion d'informations claires sur les obligations fiscales et les avantages de la conformité, ainsi que des campagnes de sensibilisation ciblées par le biais de différents canaux afin d'établir une relation de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale. La stratégie de communication pourrait d'abord être axée sur la liste complète de toutes les sources de revenus que les individus sont légalement tenus de déclarer et sur les informations relatives au barème progressif de l'impôt. L'administration fiscale pourrait également s'efforcer d'expliquer le fonctionnement de la retenue à la source en combinaison avec les paiements liés aux déclarations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de fournir des informations sur la déclaration électronique et de soutenir les mécanismes de soumission des déclarations fiscales. Le

ciblage des ménages à revenu élevé pourrait présenter des risques importants pour l'intérêt politique en raison d'un chevauchement potentiel entre les élites politiques et les personnes ayant les revenus les plus élevés. Pour relever ces défis potentiels, l'administration fiscale pourrait établir une stratégie de communication claire (lettres aux contribuables les incitant, par exemple) autour de l'utilisation des données et des preuves pour améliorer la situation et éviter les malentendus potentiels liés au ciblage personnel.

#### **Clarifier le cadre juridique des déclarations fiscales :**

L'administration fiscale pourrait adopter une position plus ferme sur l'obligation légale pour tous les titulaires de revenus de soumettre une déclaration d'IRPP par le biais d'une révision du code des impôts. La modification du code des impôts pourrait lever les ambiguïtés entre la nature « définitive » des revenus retenus et l'exigence d'une déclaration consolidée. Le renforcement de l'obligation légale pour tous les titulaires de revenus de soumettre une déclaration d'IRPP devrait s'accompagner de lignes directrices claires sur les obligations déclaratives pour tous les types de revenus, qu'ils soient soumis à une retenue ou non, afin d'encourager les contribuables à obtenir des numéros d'identification fiscale et à respecter les lois fiscales.

**Renforcer la coopération entre l'administration fiscale et les institutions financières.** En théorie, les autorités fiscales peuvent utiliser les institutions financières pour demander plus d'informations sur les contribuables. Toutefois, ces procédures sont plus difficiles à mettre en œuvre. L'amélioration de l'échange d'informations entre l'administration fiscale et les institutions financières pourrait renforcer les audits et le recouvrement de l'impôt auprès des contribuables qui ne respectent pas les règles.



## Références

- Agence nationale de la statistique et de la démographie. (2023). Rapport préliminaire du cinquième recensement général de la population et de l'habitat, [https://www.ansd.sn/sites/default/files/2023-10/RAPPORT-PRELIMINAIRE-RGPH-5\\_2023-.pdf](https://www.ansd.sn/sites/default/files/2023-10/RAPPORT-PRELIMINAIRE-RGPH-5_2023-.pdf). Consulté en janvier 2024.
- Alm, J. (2019). Can Indonesia reform its tax system?: problems and options (n° 1906). Université de Tulane, Département d'économie.
- Bachas, P. J., Czajka-Dubois, L., Diallo, A., Knebelmann, J. S. C., et Toure, A. B. (2023). Strengthening Personal Income Taxation in Senegal-Case Study.
- Banque mondiale (2023). Rising Strong : Peru Poverty and Equity Assessment. Washington, D.C.
- Banque mondiale. (2023). Indicateurs du développement dans le monde, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx??source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>. Consulté en décembre 2023 et en février 2024.
- Banque mondiale. (2023). Vue d'ensemble du Sénégal, Banque mondiale, Washington DC.
- Baquero, J. P., Dávalos, M. E. et Monroy, J. M. (2023). Revisiting the Distributive Impacts of Fiscal Policy in Colombia (n° 10520). Banque mondiale.
- Direction générale des impôts et des domaines. (2012). Code général des impôts, 2012.
- Direction générale des impôts et des domaines. (2018). Code général des impôts, 2018.
- Direction générale des impôts et des domaines. (2023). Code général des impôts, 2023.
- Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations unies. (2023). UNU-WIDER Government Revenue Dataset Version (2023) <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2023>. Consulté en février 2024.
- Lewis, C. (2019). Raising more public revenue in Indonesia in a growth-and equity-friendly way.
- Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. (2014). Rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales des années 2010, 2011, 2012.
- Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération. (2013). Plan Sénégal émergent Phase I 2014–2018.
- Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération. (2018). Plan Sénégal émergent Phase II 2019–2023.
- Ministère des Finances et du Budget. (2020). Rapport d'évaluation budgétaire des dépenses fiscales de 2019.
- Ministère des Finances et du Budget. (2023). Bulletin statistique de la dette publique.
- Nations Unies. (2015). Programme d'action d'Addis Abeba de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.
- Okunogbe, O. et Santoro, F. (2023). Increasing Tax Collection in African Countries: The Role of Information Technology. *Journal of African Economies*, 32(Supplement\_1), i57–i83.
- Open Society Initiative for West Africa. (2020). Restructuration de la gestion de la dette et durabilité dans la CEDEAO.
- Organisation pour la coopération et le développement économiques. (2023). Base de données des statistiques sur les revenus mondiaux, <https://stats.oecd.org/?lang=en>. Consulté en novembre 2023 et en février 2024.
- Plateforme de collaboration sur les questions fiscales. (2020). Medium Term Revenue Strategy Documentation,

<https://www.tax-platform.org/medium-term-revenue-strategy/documentation>. Consulté en janvier 2024.

Plateforme de collaboration sur les questions fiscales. (2020). PCT Progress Report, <https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2020.pdf>. Consulté en janvier 2024.

USAID. (2018). Domestic Resource Mobilization case study: the Philippines.

Zaam, H. et Yousfi, M. (2021). Le processus des réformes relatives au système fiscal marocain. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(6), 281–293. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5651959>











