

RÉVISION DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DOCUMENT DE CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Ce travail est piloté par CAJUST, avec l'appui technique du laboratoire LEX CAVIAR ; grâce au financement de L'ONG IBP International Sénégal



SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA RÉFORME

II. DIAGNOSTIC RESUME DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS

- 2.1 Structure
- 2.2 Performance
- 2.3 Équité et genre
- 2.4 Transparence

III. AXES D'AMÉLIORATION DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS

- 3.1 Élargissement de l'assiette en vue d'une meilleure mobilisation des recettes
 - 3.1.1 La fiscalité sur le numérique
 - 3.1.2 Le foncier
 - 3.1.3 Le secteur extractif
 - 3.1.4 Fiscalité et santé publique
 - 3.1.5 Fiscalité et environnement
 - 3.1.6 Aide à la formalisation pour le secteur informel
- 3.2 Digitalisation
- 3.3 Rééquilibrage des garanties du contribuable
- 3.4 Équité et genre

IV. RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA TRANSPARENCE

V. MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS NON ETATIQUES

- 5.1 Renforcement des capacités
- 5.2 Cadres de concertation
- 5.3 Création d'outils participatifs

VI. INTÉGRATION DES DIMENSIONS TRANSVERSALES

- 6.1 Équité sociale
- 6.2 Sensibilité au genre
- 6.3 Approche territorialisée

CONCLUSION



INTRODUCTION

Citoyens Actifs pour la Justice Sociale (CAJUST) est une organisation sénégalaise à but non lucratif regroupant un réseau de citoyens, notamment des jeunes et femmes, engagés pour promouvoir la justice sociale. Présente dans plusieurs régions du pays, CAJUST capitalise plus de dix ans d'expérience dans la participation citoyenne, dans la gouvernance des ressources naturelles et dans la défense des droits humains. Le réseau renforce aujourd'hui son engagement sur les défis majeurs de la justice sociale dans le monde dont le changement climatique, la mobilisation endogène des ressources et les inégalités de genre. Notre mission consiste donc à renforcer les capacités et les pouvoirs d'influence de citoyens afin de promouvoir la justice sociale dans la gouvernance des ressources naturelles et du changement climatique.

Notre intervention est articulée autour de trois objectifs stratégiques, à savoir :

- 1. Soutenir la justice environnementale et climatique,**
- 2. Favoriser la justice économique et fiscale,**
- 3. Promouvoir la justice et l'équité genre.**

Les nouvelles autorités gouvernementales installées depuis Avril 2024 ont opté pour une réforme systémique de la gouvernance et de la gestion des finances publiques. Sous ce registre, elles ont adopté une nouvelle stratégie de développement dénommée Sénégal Vision 2050 déclinée en stratégie nationale de développement (SND) sur une période de 5 ans (2025-2029). Parmi les objectifs prioritaires de cette nouvelle stratégie, l'axe 1 Economie compétitive prévoit une réforme profonde des finances publiques à travers le renforcement de la mobilisation des ressources publiques et une réforme du système fiscal.

Cette dernière passera par :

- La promotion du civisme fiscal avec des mesures incitatives favorables ;
- Le consentement à l'impôt ;
- La rationalisation des dépenses fiscales ;
- La simplification progressive des procédures de déclaration et de paiement des impôts ;
- La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Dans le cadre de cette réforme du Code Général des Impôts (CGI), les autorités ont mis en place, au sein de la Primature, un **Comité de pilotage par arrêté n°016300 du 12 mai 2025**. Un Comité de coordination des travaux de la réforme devra également être institué auprès du ministère des finances et du budget. Le Comité de pilotage a pour mission d'assurer le pilotage stratégique de la réforme du code précité. Ainsi, il est chargé de :

- Sensibiliser les acteurs politiques et institutionnels sur les enjeux et les avantages de la réforme ;
- Valider les propositions finales et rapports d'étapes élaborés par le comité de coordination des travaux de la réforme ;
- S'assurer de l'alignement du code général des impôts avec l'agenda national de transformation notamment la mobilisation des recettes, l'attractivité des investissements, la digitalisation, l'environnement, la santé des populations, l'autonomisation des pôles territoriaux.

Les membres du Comité de pilotage sont les suivants :

- Le ministre de l'Energie, du pétrole et des mines ou son représentant ;
- Le ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération ou son représentant ;
- Le ministre des Finances et du Budget ou son représentant ;
- Le ministre de l'Industrie et du Commerce ou son représentant ;
- Le ministre de l'Urbanisme, des Collectivités territoriales et de l'Aménagement des Territoires ou son représentant ;
- Le ministre de la Santé et de l'Action sociale ou son représentant ;
- Un représentant du Secrétariat général du Gouvernement ;
- Le directeur général des impôts et des domaines ;
- Le directeur général de l'APIX ;
- Le directeur général de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie.

Ces organes mis en place par les Autorités n'ont pas intégré certains acteurs sociaux dont la société civile, les universitaires, les acteurs non-gouvernementaux, le secteur privé etc. Nonobstant cette non implication, les acteurs susvisés ont souhaité y participer en s'invitant de manière spontanée dans le processus par des propositions de réformes et des recommandations fondées sur leur expérience de terrain, sur leur travail, sur la fiscalité et les évidences produites.

I. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA RÉFORME

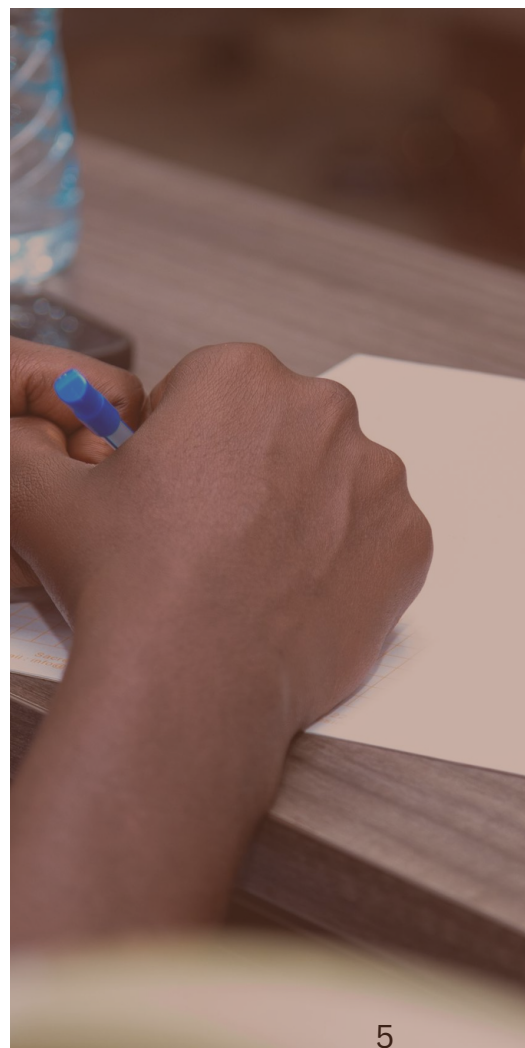
Conformément au référentiel des politiques publiques à savoir « l'Agenda national de transformation Sénégal 2050 », le Gouvernement du Sénégal a initié un chantier de réforme du Code Général des Impôts, qui a principalement pour objet de promouvoir un développement endogène et durable par l'instauration d'un système fiscal plus équitable et plus favorable à l'investissement privé.

Dès lors que les nouvelles autorités se sont engagées dans un projet de réforme entendu comme une refonte globale ou en profondeur du système fiscal organisé par le code général des impôts, avec l'objectif déclaré d'adapter le système fiscal aux enjeux économiques, sociaux, environnementaux contemporains ou répondre à des limites structurelles du système existant, dans une approche globale, stratégique et structurelle, les acteurs non étatiques, sous la coordination de **CAJUST** et de **l'ONG IBP International Sénégal**, ont compris qu'il était nécessaire d'engager une large concertation inclusive avec les parties prenantes (administration, société civile, secteur privé) pour aboutir à une réécriture complète du Code général des Impôts et non à un changement

ponctuel ou partiel apporté à une ou plusieurs dispositions dudit code en vue de corriger, adapter, ajuster ou compléter certaines règles fiscales existantes sans remettre en cause la structure globale du code.

Les acteurs non étatiques se sont donc mobilisés à travers des consultations pour apporter des contributions significatives dans ce projet de réforme.

C'est ce qui justifie le présent memorandum contributif alimenté par les différents acteurs sous l'accompagnement technique de **LEX CAVIAR**, laboratoire d'intelligence fiscale composée par des Experts fiscaux de l'Ordre national des Experts du Sénégal.



II. DIAGNOSTIC RESUME DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS

Le système fiscal sénégalais est régi principalement par le Code Général des Impôts (CGI), qui regroupe les impôts directs, les impôts indirects, et diverses taxes sectorielles (contribution économique locale). Une analyse critique permet d'en identifier les caractéristiques, les performances, les déficiences en matière d'équité, la faible intégration des enjeux de genre, ainsi que les problèmes de transparence.

2.1 Structure

Le système fiscal repose majoritairement sur :

- Les impôts directs : impôt sur le revenu (IR), impôt sur les sociétés (IS).
- Les impôts indirects : tva, droits d'accises,
- Les droits d'enregistrement,
- Les impôts et taxes locaux : contribution économique locale, CFPB, CFPNB, etc.

Le système reste marqué par une prépondérance des impôts indirects, avec une forte dépendance à la fiscalité de porte.

L'existence de nombreuses exonérations fiscales sectorielles fragilise l'assiette et nuit à l'équité intersectorielle.

2.2 Performance

Le rendement fiscal reste insuffisant, avec un taux de pression fiscale oscillant entre **16 %** et **18 % du PIB**, en dessous du seuil de convergence de l'UEMOA fixé à **20 %**.

La fiscalité directe produit des recettes limitées en raison d'une assiette restreinte et de l'inadaptation des outils de recouvrement. En revanche, les recettes issues de la fiscalité indirecte, notamment la TVA, sont plus significatives, mais parfois régressives.



2.3 Équité et genre

Le système est peu progressif :

- Les régimes dérogatoires favorisent certains groupes économiques au détriment d'autres.
- L'iniquité de la retenue à la source : les classes moyennes salariées supportent une part démesurée de l'impôt.
- Le foncier, le capital et les hauts revenus sont insuffisamment imposés.
- Le CGI ne prévoit aucune mesure fiscale spécifique tenant compte des inégalités de genre. Or, les femmes sont largement présentes dans l'économie informelle, dans des secteurs peu rentables et peu couverts par les politiques fiscales incitatives. Cette absence de considération contribue à une fiscalité inéquitable du point de vue du genre.

2.4 Transparence

Malgré des progrès en matière de digitalisation (e-tax, facturation électronique), le système fiscal reste peu transparent :

- Données fiscales difficilement accessibles.
- Attribution opaque des exonérations sans évaluation dans le temps.
- Faible redevabilité de l'administration fiscale.

III. AXES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME FISCAL SENÉGALAIS

3.1 Élargissement de l'assiette en vue d'une meilleure mobilisation des recettes

3.1.1 La fiscalité sur le numérique

Déceler les niches potentielles, par exemple en fiscalisant davantage le secteur du numérique par l'identification de tous les acteurs bénéficiaires de revenus imposables mais également de toutes les opérations réalisées. Toutefois, les start up qui sont indispensables au développement et à l'innovation dans le numérique pourraient bénéficier d'un régime fiscal de faveur durant les premières années d'exploitation.

3.1.2 Le foncier

- Révision des droits de mutation en l'imposant davantage. Par exemple, en instaurant un barème progressif sur les mutations des biens immobiliers ou des droits réels immobiliers.

Pour rappel, c'est un droit uniforme de **5%** qui est appliqué sur ces mutations, quel que soit le montant de la transaction en dehors, bien entendu, de l'exonération à caractère social qui est prévue.

Un taux dissuasif pour certains niveaux d'investissement pourrait favoriser leur réorientation vers des secteurs plus créateurs d'emplois et de ressources pour l'Etat.

- Élaboration d'un cadastre fiscal performant pour une meilleure imposition foncière.



3.1.3 Secteur extractif

- Réviser les clauses de stabilité fiscale dans les contrats miniers/pétroliers pour limiter les exonérations abusives.
- Instaurer un impôt minimum de **15 %** sur les bénéfices des multinationales (aligné sur le Pilier 2 de l'OCDE) et renforcer les contrôles sur les prix de transfert.

3.1.4 Fiscalité et santé publique

La fiscalité peut être un levier pour lutter contre les effets néfastes de certains produits sur la santé publique. Par exemple, en augmentant encore le taux des taxes sur le tabac, sur l'alcool et les boissons sucrées. Ces taxes spécifiques sont déjà prévues par le CGI.

3.1.5 Fiscalité et environnement

- Renforcer la réduction d'impôt pour investissement de revenus dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire ou éolienne prévu par les **articles 246** et suivants du CGI.
- Renforcer la taxe sur les sachets, conditionnements et emballages non récupérables prévue par les **articles 444 bis** et suivants du CGI.
- Application du principe pollueur payeur en instituant une taxe de dégradation de dégradation de l'environnement.

3.1.6 Aide à la formalisation pour le secteur informel

- Accélérer la mise en place de la nouvelle réglementation sur les centres de gestion agréés qui doit être prise en application de la directive communautaire n° 02/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020. Il faudra renforcer les avantages fiscaux pour rendre les centres de gestion agréés beaucoup plus attractifs.
- Actuellement, les adhérents au CGA bénéficient de deux avantages : un taux réduit en matière D'IS et en matière de TVA, le fait générateur est l'encaissement du prix.
- Prévoir la possibilité d'élargir le régime du CGA aux professions libérales ayant un CA inférieur ou égal à 500 000 000 FCFA.
- Consacrer une loi d'amnistie fiscale et une procédure d'aide à la régularisation fiscale pour les entreprises qui acceptent de se formaliser et d'être dans la conformité fiscale ou qui adhèrent à un centre de gestion agréé.

3.2 Digitalisation

Des efforts significatifs ont été fait dans la digitalisation des services de la DGID (E-tax, Mon espace perso, e-services, sen.etat fin). Toutefois, des progrès sont davantage attendus pour généraliser ces services mais également pour les rendre plus performants au regard des difficultés souvent rencontrées par les contribuables, particulièrement lors des échéances de paiement ou de dépôt des déclarations (bug, problème de réseau etc...).

Il importe également de simplifier les plateformes comme e-tax pour une meilleure appropriation de ce service par les contribuables.

3.3 Rééquilibrage des garanties du contribuable

- Harmoniser les défauts de réponse de l'administration fiscale dans le sens d'une acceptation des observations du contribuable sur toute la procédure contentieuse administrative (notification, confirmation et recours hiérarchique).
- Suspendre le recouvrement des titres de perception en cas de recours hiérarchique du contribuable.
- Redimensionner les garanties financières exigées du contribuable en cas de recours juridictionnel.
- Envoyer une mise en demeure préalable avant le déclenchement d'un avis à tiers détenteur qui est un recouvrement contentieux. Le recours systématique à ce procédé pouvant révéler un caractère confiscatoire à l'encontre du contribuable.
- En cas de redressement pour minoration ou insuffisance de prix, obliger l'administration fiscale à opposer au contribuable une évaluation basée sur une méthode scientifique (méthode cadastrale, évaluation à dire d'expert, 9 etc.).

- Obliger les vérificateurs de l'administration fiscale à notifier par écrit au contribuable qu'il a la faculté de se faire assister par un ou deux expert (s) fiscal (aux) inscrit (s) à l'Ordre national des experts du Sénégal (modification de l'article 586.e CGI), en rendant ainsi conforme le Code général des impôts à la **Loi n°2017-16 du 17 février 2017** portant création de l'Ordre National des Experts du Sénégal, qui donne l'exclusivité de l'expertise et du conseil fiscal aux Experts fiscaux de cette corporation.
- Réinstaurer la commission paritaire de conciliation et élargir ses membres et sa compétence à la procédure d'arbitrage en matière fiscale (alternative au contentieux juridictionnel et moyen de neutralisation des transactions informelles).
- Former davantage les agents de l'administration fiscale pour une meilleure écoute des contribuables et sensibilisation au civisme fiscal.

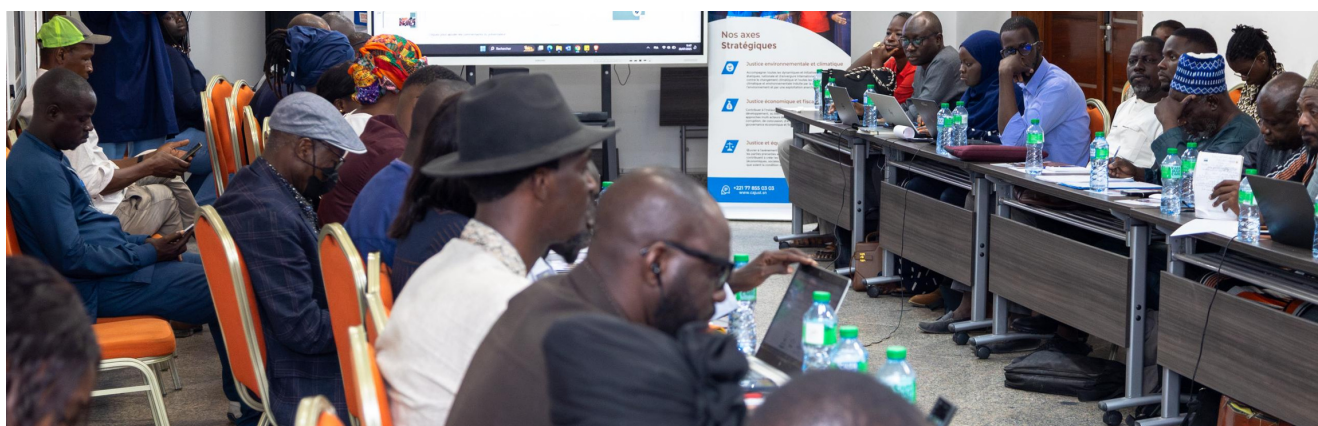
3.4 Equité et genre

- Alléger la fiscalité pour les couches vulnérables et les femmes en accordant, par exemple, des avantages fiscaux aux femmes qui ont le statut de l'Entreprenant tel que défini par l'Acte Uniforme sur le Droit Commercial Général en ses articles 30 et suivants

Cet allègement pourra ainsi aider à la formalisation des activités menées par ces dernières.

- Rehausser le niveau d'exonération à l'impôt sur le revenu qui est actuellement à **630 000 FCFA** suivant l'article **52.1 du CGI**. Il pourrait être indexé sur le SMIG actuel au Sénégal. Il convient de rappeler que le SMIG mensuel est passé de **42 714 FCFA** à **64 223 FCFA** pour la 1^{ère} catégorie et de **53 318 FCFA** à **76 996 FCFA** pour la 7^{ème} catégorie, suite à une valorisation en avril 2025.

L'objectif de cette revalorisation était de renforcer la protection sociale des travailleurs et d'améliorer leurs conditions de vie. Pour des questions de cohérence, l'exonération devrait tenir compte de ce SMIG.



- Élargir la Contribution Globale Unique (CGU) aux bénéfices de l'exploitation agricole prévue par **l'article 153 du CGI** et aux activités des professions libérales dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à **500 000 000 FCFA** qui ne se retrouvent pas, pour la plupart, dans le système du réel d'imposition. Ce régime forfaitaire ne concerne, dans le code actuel, que les bénéfices industriels et commerciaux.
- Revoir le quotient familial des célibataires qui sont, en réalité, de réels contributeurs dans les charges familiales.
- Conditionner les exonérations accordées aux agro-industries à la promotion de l'emploi, majoritairement, de main-d'œuvre locale féminine.
- Instaurer davantage de tranches sur l'impôt sur le revenu. Le CGI prévoit actuellement 7 tranches d'imposition à l'impôt sur le revenu.
- Introduire un nouveau système d'imposition allégée ou forfaitaire pour les entreprises de prestations de services intellectuelles, les professions libérales et les start-ups de plus de cinq ans d'existence (qui ont un CA inférieur ou égal à **500 000 000 FCFA**) qui ne bénéficient ni de mesure fiscale dérogatoire ni d'une grande marge de manœuvre dans la déduction des charges d'exploitation.

IV. RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA TRANSPARENCE

La réforme devra également consacrer un dispositif de renforcement du civisme fiscal qui doit passer par :

- La publication régulière des statistiques fiscales ;
- La publication annuelle des rapports sur les exonérations fiscales ;
- La consultation publique dans l'élaboration des politiques fiscales ;
- Le contrôle parlementaire sur les exonérations fiscales ; et
- La gestion irréprochable des deniers publics.



V. MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS NON ÉTATIQUES

Même s'il ne s'agit pas d'un élément direct de la réforme, une appropriation de ladite réforme exige un renforcement de capacités des acteurs non étatiques en vue d'une maîtrise de la matière fiscale dans l'objectif d'une meilleure analyse et d'une évaluation fondée sur une bonne culture fiscale. D'où les préconisations qui suivent :

5.1 Renforcement des capacités

- Formation des organisations de la société civile (OSC), des organisations professionnelles et des syndicats sur :
 1. Les principes fiscaux de base ;
 2. La lecture critique des lois de finances ;
 3. La redevabilité fiscale.
- Organisation d'ateliers de formation sur la fiscalité qui permet la réhabilitation et la revalorisation du devoir fiscal.
- Création de modules sur la lecture citoyenne du budget et du Code général des impôts. Cela permet de canaliser les réactions des contribuables, d'édulcorer certains réflexes et de préparer un terrain réceptif à l'adoption d'une réforme fiscale.

5.2 Cadres de concertation

- Forums fiscaux à l'échelle régionale et nationale.
- Dialogue permanent entre DGID, société civile, secteur privé et universités.

5.3 Création d'outils participatifs

- Élaboration de guides de plaidoyer fiscal.
- Mise en service de plateformes numériques pour recueillir les avis des contribuables.

VI. INTÉGRATION DES DIMENSIONS SOCIALES TRANSVERSALES

6.1 Équité sociale

Mener une évaluation d'impact différenciée de chaque mesure fiscale en fonction du revenu, du genre, et de la situation géographique.

6.2 Sensibilité au genre

- Créer un observatoire fiscal du genre en lien avec la Direction générale des impôts et des domaines (DGID).
- Insérer dans le Code général des Impôts une clause d'équité et de non-discrimination pour l'accès aux incitations fiscales.
- Consacrer des mesures correctives pour les groupes vulnérables (femmes. Personnes souffrant d'un handicap, PME à faible potentiel de déduction de charges, etc..).

6.3 Approche territorialisée

- Plus grand appui à la fiscalité locale.
- Renforcement de la capacité des collectivités territoriales à mobiliser leurs ressources.

CONCLUSION

La réforme du système fiscal sénégalais constitue une opportunité de renforcer la justice sociale, la transparence, et la performance économique. Son succès dépendra d'une démarche inclusive, participative, et soucieuse des inégalités sociales et de genre.

En effet, la réforme du système fiscal sénégalais doit viser à :

- Bâtir un système plus juste, plus équitable, plus transparent et plus efficace assurant une meilleure simplification des systèmes d'imposition et un renforcement des garanties offertes au contribuable.
- Élargir sensiblement l'assiette par l'intégration de toutes les niches fiscales et la rationalisation et/ou une meilleure optimisation des dépenses fiscales.
- Tenir compte des inégalités sociales et de genre, en rendant l'imposition plus équitable, compte tenu des capacités contributives et des limites de déduction de certaines catégories entrepreneuriales.

La participation des acteurs non étatiques dans ce processus est non seulement souhaitable, mais essentielle pour garantir la légitimité et l'acceptabilité des réformes.

Un accompagnement structuré, des stratégies de plaidoyer adaptées, et des outils d'analyse inclusifs seront des leviers efficaces pour parvenir à un nouveau contrat fiscal entre l'Etat et les citoyens gage d'un civisme fiscal réel, élément clé pour une réussite de la réforme.



Citoyens Actifs pour la Justice Sociale

 Sacré cœur 3 VDN lot A 157, Dakar - SENEGAL

 (+221) 33 843 76 06 / (+221) 77 855 03 03

 secretariat@cajust.org