

Les Gabonais et l'impôt : besoin d'éducation et de transparence

Franklin Assoumou N.

Janvier 2008

Le 11 octobre 2007, le Conseil des ministres du gouvernement gabonais, présidé par le Président de la république, Omar Bongo Odimba, a adopté le projet de loi des finances 2008 (Budget 2008) à 1798.1 milliards de francs CFA, en hausse de 173.2 milliards de francs CFA par rapport à celui de l'année 2007 qui s'élevait à 1624.9 F CFA¹. En publiant ces chiffres chaque année, le gouvernement tente d'indiquer à la population comment il compte financer le développement du pays pour la prochaine année (2008), incluant notamment les opérations de gestion courantes (le fonctionnement) de l'État et les investissements. On doit noter que parmi les moyens de financement du fonctionnement et de développement du pays, il y a les impôts (l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les sociétés) et les diverses taxes et autres prélèvements par l'État.

J'aimerais traiter de l'impôt sur le revenu des particuliers dans cet article, car non seulement l'impôt est un concept fiscal ou économique, mais il est aussi un puissant symbole des liens entre les citoyens (les contribuables) et leur gouvernement élu pour gérer l'argent commun de l'impôt pour le bien de tous (question de légitimité). Par conséquent, l'impôt est un outil de gestion de l'état (donc de répartition de la richesse) et aussi un symbole de liberté (relative) des citoyens.

On peut alors se demander à quoi sert l'impôt? Comment l'impôt sur le revenu des particuliers se déploie-t-il au Gabon? Les Gabonais sont-ils suffisamment conscients du rôle de l'impôt et de leurs droits comme contribuables? Quels impacts le système d'imposition au Gabon a-t-il sur la répartition de la richesse?

Je n'ai pas la prétention ici de vider toutes ces questions complexes dans cet article. L'idée étant de lancer un débat qui me semble terriblement absent dans le débat public gabonais, alors qu'il me semble essentiel de l'avoir dans un contexte où, comme d'autres pays en développement, le Gabon tente d'établir une meilleure gouvernance et un processus de développement durable qui, me semble-t-il, nécessitent une responsabilisation accrue des citoyens et, de la part du gouvernement gabonais, un processus soutenu de vulgarisation et d'information du publique sur des sujets importants comme la fiscalité, le budget, etc.

L'impôt, c'est quoi?

La première fonction de l'impôt est simple : procurer des ressources financières à l'État. L'impôt a d'abord été inventé pour prélever sur le secteur privé de quoi financer des consommations collectives. Dans un premier temps, ce furent les fonctions régaliennes : armée, police, justice. Puis se sont ajoutées, avec le développement des sociétés modernes, d'autres missions d'intérêt public, comme l'éducation, la santé et les infrastructures. Est alors apparu ce que l'on pourrait appeler un problème des passagers clandestins (*free riders*): des gens qui bénéficiaient des services collectifs sans en supporter le financement. D'où l'idée que c'est l'État qui dispose de l'impôt, et qu'il tient sa légitimité du peuple pour le faire.

L'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP), comme on l'appelle au Gabon, est un impôt très proche du modèle français. L'IRPP est un impôt direct, c'est-à-dire qui est supporté directement et payé directement par la personne. La mise en place d'un impôt sur le revenu était plus que jamais d'actualité après la Première guerre mondiale. Il est adopté en France (pays Colonisateur du Gabon) par deux lois en 1914 et 1917.

Historiquement, la plupart des impôts étaient payés en nature, soit en parts de récolte, pour la dîme par exemple, soit en travaux comme les corvées ou le service militaire. Puis ces impôts ont été remplacés par une contribution en numéraire, plus pratique pour le bénéficiaire et le contribuable. La création de l'impôt sur le revenu est accueilli comme un symbole de modernité, car l'objectif initial est de réduire les inégalités. De nos jours, les impôts sont toujours un outil de redistribution des richesses, destiné à redistribuer une partie sous forme d'aides diverses aux plus défavorisés et à ceux que le régime fiscal veut favoriser.

Les impôts servent à alimenter le budget de fonctionnement des institutions, à payer les fonctionnaires, à assurer les fonctions régaliennes (police, justice, défense...), l'éducation, les infrastructures, l'énergie, etc. Mais, l'impôt sur le revenu ne représente généralement qu'une faible partie des recettes de l'Etat et il ne couvre même pas dans bien des cas les dépenses en matière d'éducation ou de santé publique. La contribution à l'impôt sur le revenu est normalement encadrée pour ne pas être source d'inégalité.

La fonction de redistribution de la richesse est effectivement une fonction essentielle de l'impôt : il permet de prélever davantage sur les revenus ou les patrimoines les plus élevés pour redistribuer aux plus faibles. Il introduit une notion d'équité, relative selon le temps ou l'espace. À titre d'exemple, l'effet de redistribution est important dans les pays scandinaves (plus sociaux-démocrates) et plus faible dans les pays anglo-saxons. Mais il varie aussi tout au long de la vie. Un couple avec des enfants peut paier peu d'impôts. Il en paiera davantage quand ils seront élevés, et beaucoup moins si ses revenus diminuent avec la retraite. Quelqu'un peut à la fois contribuer à la solidarité et en bénéficier à d'autres moments.

On le voit, la fiscalité est là, non seulement pour financer les dépenses publiques, mais aussi pour contribuer à la régulation de l'économie, procéder à une redistribution sociale, encourager les comportements écologiques, etc. Cette évolution est certainement liée au dépérissement des autres outils de régulation traditionnels des États, du fait de la construction des blocs régionaux (union européenne, accord de libre-échange nord-américain, etc.) et la mondialisation.

De nos jours, le maintien des déficits colossaux des finances publiques dans la plupart des pays, dont le Gabon, a réduit la portée du rôle budgétaire de l'impôt. Elle a puissamment contribué à affranchir la décision budgétaire de la prise en compte des contraintes fiscales. En effet, dès lors qu'elle peut être financée par le déficit, la dépense n'a plus de lien mécanique avec l'impôt. Elle peut être arbitrée en fonction du jugement porté sur sa seule utilité publique supposée, et non en comparant cette utilité avec la destruction de richesse privée (et donc la « désutilité ») que représente l'impôt.

La finalité sociale de l'impôt a pris une importance croissante au fil des années, surtout dans les pays dits développés (difficile de percevoir la même chose pour le Gabon) : la redistribution apparaît aujourd'hui comme l'alpha et l'oméga de toute politique fiscale. Elle tend même, dans le discours des politiques et des médias, à devenir la finalité principale de l'impôt. Corrélativement, la simulation destinée à mesurer l'impact de la mesure projetée selon les catégories sociales est devenue l'ingrédient principal, voire unique, de la décision fiscale. Est bonne la mesure qui favorise les catégories sociales modestes. On comprend que cette vision engendre une extrême perplexité lorsqu'on met en chantier des ajustements structurels tels que la baisse de taux marginaux jugés excessifs...

Malgré ses finalités variables, la seule véritable finalité de l'impôt demeure le financement des dépenses publiques. Seule la nécessité de couvrir ces dépenses peut justifier, sur le plan moral, que la collectivité impose aux citoyens le sacrifice d'une partie de la richesse qu'ils produisent ; et, en termes de gestion collective, que le pays accepte les désutilités économiques lourdes que représente l'impôt.

Contester ou relativiser la finalité budgétaire de l'impôt c'est, au fond, faire de l'impôt une fin en soi, une sorte d'acte sacrificiel. Certes, nul ne revendique ouvertement cette approche, mais elle est bel et bien présente, telle une image subliminale, dans de nombreux discours et commentaires. L'impôt ne doit pas être la continuation, par des moyens plus pacifiques, d'une guerre, perdue sur le terrain de l'affrontement politique, contre l'ordre social des sociétés libres. Exprimer des réticences de principe à la limitation du fardeau fiscal, indépendamment de tout besoin budgétaire précis, c'est révéler une conception guerrière et fort peu démocratique des relations entre société civile et société politique.

En revanche, dans la mise en œuvre du prélèvement public, les gouvernements ne sauraient s'interdire de rechercher un optimum collectif. Ils doivent, d'abord, rechercher la neutralité fiscale, en minimisant les dégâts économiques de l'impôt. C'est à la fois l'intérêt du pays (pour préserver la création de richesses) et celui de l'Etat (pour sauvegarder ses recettes futures). Le Gabon a certainement encore des progrès à faire dans ce domaine.

Le budget du Gabon et les recettes fiscales

Encore aujourd'hui, il est difficile d'avoir de l'information détaillée sur les impôts payés par les Gabonais (pourtant une information publique), notamment lors de la publication du budget de l'état. Au lieu de rendre accessible cette information aux contribuables, il faut souvent faire des efforts incroyables pour l'obtenir des autorités. Généralement, il faut consulter des documents des organisations internationales ou des institutions françaises pour avoir les informations sur la fiscalité gabonaise.

La loi des finances 2008 du Gabon prévoit un budget des recettes et dépenses de 1 798 milliards de FCFA (environ 3.8 milliards de \$US), en hausse de 173 milliards de FCFA (+11%) par rapport à l'année précédente. Du côté des recettes, 1 024 milliards de FCFA (soit 57%) proviennent du secteur pétrolier, contre 700 milliards de FCFA du secteur hors-pétrole. Le reste des recettes proviennent des emprunts (dettes supplémentaires) de l'État. La part des recettes provenant des impôts n'était pas précisé dans le communiqué final du gouvernement pour le fournir ici.

Parmi les dépenses de l'État pour 2008, on note la dette publique qui s'élève à 438 milliards de FCFA (environ 916 millions de \$US), soit 24% du budget total de l'État. Le fonctionnement de l'État devrait, lui, coûter environ 726 milliards de FCFA (environ 1.5 milliards de \$US), dont 312 milliards (43% des dépenses de fonctionnement) pour les salaires et traitements.

L'impôt sur le revenu au Gabon

Comme je l'ai mentionné, il n'est facile d'obtenir l'information détaillée sur la part du budget gabonais qui provient des impôts des particuliers. Je vais présenter succinctement le déploiement de l'IRPP du Gabon sur la base du papier de Bettahar Nassim de 2005ⁱⁱ sur la base des données de 1998. Je suis d'avis que le système d'imposition demeure le même au Gabon, même si les pourcentages ou tranches d'imposition des contribuables gabonais peuvent avoir changé un peu.

En effet, au Gabon, l'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est dû par toute personne physique ayant une résidence habituelle au Gabon. Sur la base des conventions fiscales internationales (France, Canada, CEMAC, OHADA, etc.), les personnes qui ont leur résidence habituelle (ou principale) à l'étranger sont aussi passibles de l'IRPP pour les revenus ayant le Gabon comme origine.

L'IRPP gabonais s'applique sur le revenu net global du contribuable perçu au cours de l'année (1^{er} janvier au 31 décembre). Ce revenu inclut : salaires et traitements; revenus fonciers; bénéfices industriels, commerciaux et artisanaux; bénéfices agricoles; revenus de capitaux immobiliers.

Au Gabon, c'est l'employeur qui doit retenir (à la source) les impôts sur les salaires au titre de l'IRPP, des cotisations de retraite et de la taxe complémentaire sur les salaires, pour les reverser à l'État (Trésor public). L'impôt sur le revenu se paie mensuellement par l'employeur, contrairement à ce qu'on observe dans les pays développés qui laissent au contribuable le soin de préparer sa déclaration de revenu annuellementⁱⁱⁱ et de s'acquitter lui-même du paiement de l'impôt (s'il y a lieu), et non pas l'entreprise.

Comme dans d'autres pays (France, Canada, etc.), le Gabon dispose d'un barème progressif d'imposition établi en fonction des charges (notamment les enfants) de famille du contribuable et suivant les tranches de revenu (taux allant de 0 à 55%).

Le barème de l'IRPP du Gabon se présentait comme suit au 1^{er} janvier 1998 :

Fraction de revenu annuel imposable pour 1 part en FCFA	Application du taux d'imposition
0 à 1 200 000	0% x Q à 0
1 200 001 à 1 500 000	5% x Q à 60 000
1 501 001 à 1 920 000	10% x Q à 135 000
1 920 001 à 2 700 000	15% x Q à 231 000
2 700 001 à 3 600 000	20% x Q à 366 000
3 600 001 à 5 160 000	25% x Q à 546 000
5 160 001 à 7 020 000	30% x Q à 804 000
7 020 001 à 9 840 000	35% x Q à 1 155 000
9 840 001 à 13 740 000	40% x Q à 1 647 000
13 740 001 à 19 230 000	45% x Q à 3 021 000
Plus de 19 230 000	50% x Q à 3 982 000

Q = (S-A)/P, avec : S : salaire mensuel brut taxable; A : abattement de 20%; P : nombre de parts fiscales.

Source : Bettahar Nassim, *Fiscalité au Gabon : Des différences avec la fiscalité française?*, Septembre, 2005, 49 p.

Les Gabonais et l'impôt : manque d'éducation et peu de transparence de l'État

Sans aucun doute, on peut dire sans trop se tromper que les Gabonais sont peu sensibilisés à leur pouvoir comme contribuables ou pourvoyeurs des recettes de l'État. Les raisons de cet état de fait sont évidents et multiples, mais parlons de quelques uns : d'abord, il y a encore dans la population les séquelles (même inconscientes) d'une longue période de dictature qui fait que les gens pensent encore que c'est à l'État de s'occuper de tout, et qu'ils n'ont rien à dire. De plus, vivant dans un émirat pétrolier, les Gabonais se sont habitués à penser que presque tous les revenus de l'État viennent du pétrole, avec une contribution d'autres ressources minières et forestières. S'il est vrai qu'une partie très importante des revenus de l'état gabonais provient de ses ressources naturelles, il demeure que les citoyens Gabonais paient des impôts à l'État. De plus, peu importe l'importance absolue de ses revenus pour l'État, par principe, les citoyens ont le droit d'être informés clairement sur la manière que les revenus de leurs impôts sont dépensés. Ce qui n'est pas toujours le cas au Gabon. Sans oublier que les revenus des ressources naturelles du Gabon leurs appartiennent aussi comme peuple. Ils ont tout aussi le droit de savoir comment les recettes d'exploitation des ressources sont dépensées. Les élus et gestionnaires des ressources de l'État doivent de même être redevables ou imputables devant le peuple de la gestion des ressources du pays.

Si nous restons dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, sans aucun doute, les Gabonais ne réalisent pas clairement le rôle important d'un contribuable (le payeur de taxes). C'est un manque important au renforcement du lien entre l'État et le citoyen et une faiblesse dans l'implantation d'une véritable démocratie et de la bonne gouvernance dans le pays. On le sait, les Gabonais ne sont pas satisfaits de la situation de l'administration publique dans leur pays. En effet, une étude de la Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique^{iv} indiquait en 2004 que 68% des Gabonais estimaient que l'administration de la chose publique ne s'était pas améliorée contre 19% qui jugeaient qu'elle s'est améliorée. Selon la même étude, la fiscalité générale n'est pas transparente au Gabon « dans la mesure où il y a multiplicité des caisses dans les administrations. Parallèlement à celle du Trésor public, on peut citer les caisses autonomes détenues par la Préfecture de police, le Ministre des transports, le Ministère du commerce, etc. » Concernant l'efficacité du système de collecte des impôts, plus de 31% des experts interrogés s'accordaient en disant que le système gabonais est mal géré ou totalement inefficace contre 23% qui estimaient qu'il est géré de façon toujours ou généralement efficace. De plus, en terme d'équité, selon 33% des ménages et 21% des experts, le système fiscal gabonais est rarement ou jamais équitable. Finalement, de l'avis des experts sur la corruption dans le système de collecte des impôts: 28% estimaient que le système est toujours ou souvent à l'abri de la corruption, tandis que 46% pensaient que le système est rarement ou jamais transparent à l'abri de la corruption. Bref, un bilan très mitigé du Gabon relativement à la gestion de l'État et à la perception des citoyens face au gouvernement, à la fiscalité et à la gouvernance. Une des raisons fondamentales de ce scepticisme des citoyens est surtout le fait que le système fiscal demeure très floue et le citoyen ne s'y retrouve pas; il ne se sent pas respecté comme payeur de taxes et d'impôts et trouve que l'État est mal géré.

Gabonais et impôts : perspectives

Somme toute, les Gabonais paient de l'impôt toute l'année et ils vont en payer toute leur vie comme d'autres citoyens dans le monde. Tous les citoyens sont supposés payer les impôts. Ceux qui n'en paient pas sont généralement des gens qui n'ont pas les moyens d'en payer parce qu'ils ne gagnent pas assez d'argent, ou encore ce sont des citoyens qui utilisent toutes les astuces fiscales ou autres pour prendre congé des impôts. Les Gabonais sont aussi supposés vivre dans un pays où les services publics sont accessibles et universels. Ce

n'est malheureusement pas souvent le cas et ils ont le droit de les critiquer. Chaque franc CFA qu'un Gabonais gagne et qui est imposé par le gouvernement doit l'être dans le but de réduire les écarts de richesse et d'offrir des services, des infrastructures, des programmes économiques, sociaux et environnementaux et des divertissements nécessaires au développement durable de toute la société gabonaise.

Dans l'ensemble, on peut dire que le système de retenue à la source versée directement par l'employeur sans aucune action du contribuable renforce le sentiment de dépendance à l'État, de manque de transparence et tend à déresponsabiliser le citoyen. La retenue à la source (par son apparente discrétion) permet aussi au gouvernement d'éviter les tensions sociales possibles si les citoyens sont plus conscients de l'impôt et de sa (mauvaise) gestion. Elle contribue finalement à renforcer l'absence de la notion d'épargne dans la population qui n'est déjà pas très bien nantie, en favorisant l'attitude de vivre au jour le jour sans se soucier des impôts à payer plus tard (qui forcerait les gens à penser à l'épargne).

Le problème demeure qu'au Gabon, comme dans d'autres pays en développement, le système de retenue à la source est encore la seule façon raisonnable dont le gouvernement peut collecter les impôts efficacement. La raison principale étant que les habitants n'ont pas d'adresses de domicile bien identifiables comme on trouve ailleurs (France, Canada, Etats-Unis, etc.). Il est presque impossible ainsi de rejoindre les contribuables annuellement pour les rapports d'impôts sur papier, du fait de ce manque d'organisation cadastrale. On présume aussi qu'à cause du climat de suspicion et de méfiance qui règne dans la population, les gens ne diraient pas la vérité sur leur revenu dans une autodéclaration; ce qui compliquerait encore plus la gestion des impôts. De plus, le système d'autodéclaration de revenu peu s'avérer onéreux à mettre en place; ce qui ne veut pas dire que l'État de s'oriente pas vers une meilleure sensibilisation et responsabilisation des citoyens.

En définitive, on peut retenir que les Gabonais doivent être mieux sensibilisés sur l'impôt et leurs droits comme contribuables. Cela pourrait même aboutir à l'adoption d'une Charte des droits et des obligations des contribuables qui permettrait d'améliorer la gouvernance. De plus, le gouvernement doit définitivement être plus transparent dans la gestion de l'impôt en informant les citoyens sur les sommes collectées par l'État chaque année et comment ces sommes sont dépensées. Le gouvernement gabonais devrait aussi faire des campagnes de sensibilisation sur l'impôt, l'épargne et la gestion des finances personnelles. Mais tout cela doit être fait sous fond de création des emplois et de la richesse et de la meilleure répartition de cette richesse; ce qui permettrait la réduction de la pauvreté et l'enrichissement collectif et non de quelques privilégiés. Il faut aussi bâtir un climat de confiance et de respect du citoyen par les agents de l'État •

Reproduction non commerciale permise sous réserve d'indiquer clairement l'auteur et la source.

ⁱ Source : *Communiqué final du Conseil des ministres du 11 octobre 2007*, Internet : www.internetgabon.com (visité le 6 janvier 2008).

ⁱⁱ Bettahar Nassim, *Fiscalité au Gabon : Des différences avec la fiscalité française?*, Septembre, 2005, 49 p.

ⁱⁱⁱ Il existe toutefois des modes de retenues à la source dans les pays développés, mais le contribuable produit malgré tout une déclaration de revenu annuellement et verse lui-même l'impôt à l'État.

^{iv} Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies), *Profil de gouvernance du Gabon*, Septembre 2004, 29 pp.