REPUBLIQUE DU NIGER
MINISTERE DES FINANCES

EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI PORTANT 1ème RECTIFICATION DE LA LOI N° 2017-82 DU 28 NOVEMBRE 2017, PORTANT LOI DE FINANCES POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 2018

I. Contexte

Le budget général de l'État, au titre de l'année 2018, consacré par la loi n° 2017-82 du 28 novembre 2018, portant loi de finances pour l'année budgétaire 2018, a été arrêté initialement en recettes et en dépenses à un montant de 1.900,86 milliards.

Pour rappel, ce budget a été élaboré dans un contexte marqué par des chocs exogènes (chocs climatiques, chocs sécuritaires, baisse des cours des matières premières, etc.) ayant engendré une hausse importante des dépenses publiques et une réduction substantielle des recettes intérieures. En effet, les déficits budgétaires se sont creusés et accumulés progressivement au cours des années antérieures, obligeant le recours à une accumulation des arriérés intérieurs et aux emprunts obligataires sur le marché régional pour les financer. Cette dégradation progressive du déficit budgétaire accroit les risques sur la soutenabilité de la dette et réduit considérablement l'espace budgétaire, compromettant par conséquent le financement des secteurs prioritaires.

C'est ainsi que l'orientation principale à moyen terme de la politique budgétaire du Gouvernement se fonde sur l'objectif d'assainissement des finances publiques à travers deux axes :
- la réduction du déficit au moyen d'une meilleure mobilisation des ressources internes et, une maitrise et une amélioration de la qualité des dépenses publiques ;
- la réduction des arriérés de paiement intérieurs afin notamment de redonner du souffle à l'économie nationale.

A cet égard, les efforts du Gouvernement sont axés autour de l'amélioration de l'environnement social, de la conjoncture économique au niveau national et celle de la situation sécuritaire à l'échelle régionale et autour d'une mobilisation conséquente des ressources extérieures au plan international.

A la faveur de ces actions, le Gouvernement a obtenu, au cours de l'année 2018, d'importants appuis budgétaires provenant des partenaires techniques et financiers en vue de financer certaines actions de développement et des recettes exceptionnelles issues des ventes de licences de téléphonie et de bonus de signature des contrats de permis de recherches pétrolières, qui n'étaient pas prévues dans le budget initial.

Le niveau des ressources additionnelles attendues rend nécessaire une révision du budget en vue de se conformer aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour ce qui est des dépenses, le projet de collectif a maintenu leur mise en conformité avec les engagements pris dans le cadre des Programmes avec les partenaires techniques et financiers, mais a également consacré l'inscription de crédits additionnels pour prendre en charge des dépenses non prévues initialement et la réduction des arriérés de l'Etat.

En outre, certaines lignes budgétaires, dont les crédits seraient insuffisants, ont été rehaussées.

II. Principaux ajustements apportés à la loi de finances initiale

Les propositions d'ajustements apportées à la LFI ont concerné aussi bien les mesures fiscales que les prévisions des recettes et des dépenses.

A) MESURES FISCALES

Il est proposé la modification de certaines mesures fiscales relatives à l'acompte sur l'impôt sur les plus-values de cessions immobilières ; le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) ; les droits d'accises sur les tabacs et cigarettes ; le contentieux administratif et le recours juridictionnel.
Ces mesures visent à corriger certaines insuffisances du dispositif fiscal actuel pour renforcer l'efficacité de l'action administrative et une meilleure mobilisation des recettes, mais aussi les mettre en conformité avec les décisions communautaires.

L'Acompte sur l'Impôt sur les plus- values de cessions immobilières

La Loi N° 2017-82 du 28 novembre 2017, portant loi de finances pour l'année budgétaire 2018 a institué, à l'article 114bis de la Section VI du Titre I du Livre premier du Code Général des Impôts, un acompte sur l'impôt sur les plus-values de cessions immobilières.

Cet acompte constitue un minimum de perception imputable sur l'Impôt sur les plus-values de cessions immobilières.

Cette mesure a été motivée par le constat de l'asymétrie entre le volume des transactions immobilières et le produit de l'impôt sur les plus-values de cessions immobilières. Elle vise donc à limiter la fraude dans ce domaine, en instaurant des paiements forfaitaires constituant des minimums de perception, permettant à l'Administration de disposer d'informations sur ces transactions.

Dès son adoption, l'application de cette mesure a fait l'objet de réticences aussi bien par les professionnels du secteur immobilier que par les officiers ministériels habilités à instrumenter, qui estiment que les montants fixés au titre de l'acompte sont exorbitants.

Il semblerait même que le niveau important des montants retenus ait conduit les contribuables à rechercher des moyens d'échapper au paiement, avec comme résultat le fait que les transactions immobilières sont de moins en moins passées devant les officiers ministériels.

Pour remédier à cette situation, il est proposé une révision à la baisse des montants des acomptes.

Les droits d'Accises

En vue d'intégrer la variable santé publique dans l'élaboration de la législation en matière de taxation des produits du tabac, la CEDEAO et l'UEMAO ont décidé de proposer aux Etats une nouvelle législation. Cette volonté de modifier la législation en vigueur se justifie, fondamentalement, par la faible rentabilité des droits d'accises sur les tabacs aux budgets des Etats membres.

Ainsi, la directive n° C/DIR.1/12/17 du 14 décembre 2017 de la CEDEAO consacre une taxation mixte, comprenant une taxe spécifique (0,02$ us par tige de cigarette, cigare, cigarillos et 20$us par kg net pour les autres produits de tabacs), et une taxe ad valorem (supérieure ou égale à 50%). La directive n°01/17/CM/UEMOA maintient le droit ad valorem (supérieure ou égale à 50%) avec un rehaussement du plafond du taux toléré qui est désormais fixé à 150% sans être inférieur à 50%.

Notre pays a opté pour l'application de la Directive de l'UEMOA, mais en proposant le taux plancher de 50%

Le Numéro d'Identification Fiscale

Le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) a été institué par la loi n° 97-45 du 15 décembre 1997, portant loi de finances pour l'année budgétaire 1998 (article 14 bis). L'instauration du NIF vise essentiellement à :

- assurer l'immatriculation des contribuables de manière unique et définitive ;
- établir la traçabilité des transactions effectuées par les contribuables identifiés ;
- assurer le suivi régulier des contribuables dans l'espace et dans le temps ;
- garantir une gestion moderne de l'impôt.

Par la suite, d'importantes mesures ont été prises pour, d'une part, rendre obligatoire l'immatriculation pour les contribuables et, d'autre part, assouplir les conditions d'attribution du NIF, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Secteur Privé initiée en 2011, révisant les formalités de création d'entreprises.

Malgré ces initiatives, des insuffisances dans la mise en œuvre pratique des dispositions relatives à l'attribution, à l'utilisation et au retrait du NIF ont régulièrement été relevées aussi bien par les contribuables, la Chambre de Commerce et d'Industrie du Niger que la Direction Générale des Impôts.

La modification proposée vise à prévoir que la procédure d'attribution du NIF puisse être enclenchée par l'Administration fiscale dès lors qu'un contribuable recensé ne serait pas en mesure de produire la preuve de son immatriculation.

A la mise en place de la dualité d'initiatives pour la création du NIF, sera adossée une simplification de la procédure d'immatriculation déterminée par voie réglementaire. Cela conduira à une modification de l'article 326 de la Section II du Titre IV du Livre premier du Code Général des Impôts et à la révision de l'arrêté régissant l'attribution du NIF.

Par ailleurs, il est proposé la modification de l'article 325 de la Section II du Titre VI du Livre premier du Code Général des Impôts pour permettre l'immatriculation des salariés dont le statut de l'employeur exige qu'ils doivent s'acquitter eux même de l'Impôt sur les Traitements et Salaires ainsi que celle de toute autre personne assujettie au paiement d'un impôt, hors acquisition de tickets valeur ou débite de timbres fiscaux.

Le contentieux administratif

L'administration fiscale a fait le constat que le recouvrement des impôts rappelés à l'occasion des redressements fiscaux est très largement compromis. Cet état de fait résulte aussi bien de la législation sur la procédure contentieuse que de la pratique généralement observée au niveau des Receveurs des Impôts.

En effet, les délais légaux prévus dans la phase administrative de la procédure contentieuse qui avoisinent huit mois et demi semblent longs sans que le réclamant ne soit formellement contraint à payer quoi que ce soit pendant toute cette période. Ce n'est que lorsque le contribuable engage un contentieux juridictionnel qu'il est tenu de payer le quart du montant contesté (art 1006 bis du Livre premier du CGI).

Par ailleurs, d'une manière générale, les textes laissent aux Receveurs des Impôts, beaucoup de marges en matière de constitution de garanties et de sursis de paiement. Cependant, force est de constater que les pouvoirs qui leur sont octroyés par la loi, en la matière, paraissent galvaudés, ce qui prive le mécanisme de sécurisation du paiement des montants pris en charge de toute efficacité.

Cette situation, préjudiciable à la mobilisation des ressources internes, nécessite que des inflexions substantielles soient apportées au dispositif du sursis de paiement pour garantir le recouvrement des montants afférant aux rappels issus des contrôles fiscaux. Il s'agit :

1- du renforcement des conditions de recevabilité de la demande en décharge ou en réduction ;

2- de la création d'un article 1005 bis (nouveau) qui, tout en qualifiant de recours contentieux la saisine du Ministre chargé des finances par le contribuable insatisfait de la décision du Directeur Général des Impôts, précise ses modalités pratiques, d'une part, et qualifie de recours contentieux, la réclamation portée devant le CARFI, d'autre part ;

3- de la modification de l'article 1026 du Livre premier du Code Général des Impôts qui traite des conditions d'obtention du sursis de paiement.

La création ou la modification des articles 1004, 1005 bis et 1026 du Livre Premier du Code Général des Impôts induit, pour un souci d'harmonie d'ensemble du nouveau système proposé, l'abrogation des articles 1027 et 1028 du Livre premier du CGI et la réécriture des articles 1006 bis,1006 ter,1007,1049 et 1114 pour extirper du dispositif la constitution de garantie en matière de contentieux de recouvrement qui se révèle inopérante et insidieuse.

Au terme des nouvelles dispositions, les montants constatés en contentieux administratif font l'objet, avant toute saisine juridictionnelle, de paiements directs à hauteur de 75% desdits montants (15% avant saisine du DGI ; 10% avant saisine du CARFI ou du Ministre des Finances et 50% avant le recours devant le juge).

Le recours juridictionnel

Par rapport au recours juridictionnel, la proposition vise à supprimer les contradictions entre les dispositions de l'article 1029 alinéa in fine qui précisent que les recours contre les décisions prises par l'Administration fiscale sont portés devant le juge administratif et celles de l'article 1010 qui prévoient la saisine du juge des référés en application de l'article 808 du Code de Procédure Civile.

Il s'agit de réaffirmer que seul le juge administratif est compétent en matière fiscale.

B) Ressources du Budget Général

Les prévisions corrigées des recettes se décomposent en :

- **Recettes internes :** elles accusent une augmentation de 55,68 milliards, consécutive à la vente des licences 4G de téléphonie pour 24 milliards, au bonus de signature de contrats de permis de recherche pour 22 milliards, au transfert des Fonds de l'Agence Nationale pour la Société de l'Information (ANSI) au profit du Budget National pour le financement de la rénovation des villes pour 9 milliards et à l'augmentation des recettes fiscales liées aux droits d'accises pour 680 millions.

- **Ressources externes :** elles augmentent d'un montant total de 15,43 milliards, réparti comme suit :
    - 6,66 milliards, représentant des dons projets du Luxembourg et DANIDA au mécanisme commun de financement du Programme sectoriel Hydraulique et Assainissement (PROSEHA) ;
    - 8,77 milliards de dons, représentant divers appuis budgétaires du Luxembourg, de l'Unicef, de l'AFD et de la Suisse au profit du Fonds Commun Sectoriel de l'Education, ainsi que de l'appui de l'Union Européenne pour la réalisation des infrastructures de justice.

Ainsi, les ressources additionnelles totales représentent 71,11 milliards.

Par article budgétaire, les prévisions de recettes se présentent comme indiqué dans le tableau qui suit :

Tableau 1 : Evolution des prévisions des recettes entre la loi de finances initiale 2018 et la 1ère loi de finances rectificative 2018 (en milliards de francs CFA) :

Nature des recettes	LFI 2018	LFR1_2018	Variation	
			Valeur	%
12. Dons projets et Legs	417,33	432,76	15,43	3,70
14. Emprunts obligataires	150,00	150,00	-	0,00
15. Emprunts projets	210,27	210,27	-	0,00
16. Emprunts budgétaires	91,40	91,40	-	0,00
70. Vente de Produits et services	5,36	5,36	-	0,00
71. Recettes fiscales	982,69	983,38	0,68	0,07
72. Recettes non fiscales	25,69	25,69	-	0,00
75. Recettes exceptionnelles	17,11	72,11	55,00	321,45
77. Produits Financiers	1,00	1,00	-	0,00
Total ressources	**1 900,86**	**1 971,97**	**71,11**	**3,74**

C) Emplois du Budget Général

Les réaménagements des dépenses portent essentiellement sur l'inscription de crédits additionnels destinés à l'apurement des arriérés intérieurs de l'Etat ; à la prise en charge des pécules des contractuels de la santé et de l'éducation ; au renforcement des ressources de l'OPVN ; à l'appui au Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN) ; à la commission climat ; ainsi qu'à certaines dépenses imprévues. Des ajustements internes de crédits ont également été opérés au profit du Réseau des Chambres d'agricultures (RECA) et des Représentations régionales des Chambres d'Agricultures (RCA). Ces crédits additionnels représentent un montant de 71,11 milliards.

Les réaménagements ont modifié les catégories budgétaires comme suit :

- Catégorie I - Dette publique : une augmentation de 21,68 milliards destinés à l'apurement des arriérés au titre de la dette intérieure de l'Etat;

- Catégorie III - Dépenses d'achats de biens et services : un accroissement des crédits de 7,04 milliards destinés notamment au Fonds commun sectoriel de l'éducation ; à la commission climat ; au FISAN et d'autres dépenses diverses ;

- Catégorie IV - Dépenses de subventions et transferts : Elles augmentent de 7,25 milliards, destinés à l'appui au FISAN ; la prise en charge des pécules

des contractuels de la santé et de l'éducation ; les subventions au Fonds Commun Sectoriel de l'Education ;

- Catégorie V - Dépenses d'investissements : Elles enregistrent une augmentation nette de 35,15 milliards, dont 14 milliards pour le programme de rénovation des villes, 6,66 milliards pour l'appui à la mise en œuvre du PROSEHA ; 6 milliards pour l'OPVN ; 2,02 milliards au titre des infrastructures de justice (Union Européenne) ; 0,45 milliard pour la protection des végétaux ; 1,81 milliard pour d'autres dépenses d'investissement.

Les grandes masses de dépenses se présentent conformément au tableau ci-après :

Tableau 2 : Evolution des prévisions des dépenses entre la loi de finances initiale 2018 et la 1ère loi de finances rectificative 2018 (en milliards de francs CFA):

Libellés	LFI 2018	LFR1_2018	Variation	
			Montant	%
1. Dette publique	**228,94**	**250,61**	**21,68**	9,47
2. Dépenses de Personnel	**276,43**	**276,43**	**0,00**	0,00
3. Biens et Services	**131,24**	**138,28**	**7,04**	5,36
4. Transferts et subventions	**245,64**	**252,89**	**7,25**	2,95
5. Investissements	**1 018,61**	**1 053,76**	**35,15**	3,45
-Investissements sur ressources propres, dont :	477,24	505,72	28,48	5,97
Investissements PIE Trésor	267,60	267,60	0,00	0,00
Investissements Administratifs	209,64	238,12	28,48	13,59
- Investissements PPTE	3,20	3,20	0,00	0,00
- Investissements extérieurs, dont	538,17	544,84	6,66	1,24
ANR	327,90	334,57	6,66	2,03
Emprunt	210,27	210,27	0,00	0,00
TOTAL DES DEPENSES	**1 900,86**	**1 971,97**	**71,11**	**3,74**

Les réaménagements ci-dessus ont permis d'arrêter le budget général de l'État 2018, au titre de ce premier collectif, en équilibre entre les recettes et les dépenses, à un montant de 1.971,97 milliards FCFA, contre 1.900,86 milliards FCFA, soit une augmentation de 71,11 milliards, correspondant à 3,74% en valeur relative.

Tels sont les motifs justifiant le présent projet de loi portant première loi de finances rectificative 2018.

Le Ministre des Finances

MASSOUDOU HASSOUMI