



**4ÈME DIALOGUE POLITIQUE DE HAUT NIVEAU DU FAFOA (FORUM DES ADMINISTRATIONS FISCALES OUEST AFRICAINES) SUR LE THÈME :
« ACCROÎTRE LES RECETTES FISCALES PAR UN LEADERSHIP EFFICACE ET UNE BONNE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE »**

COTONOU, LES 21 et 22 SEPTEMBRE 2022.

RESULTATS DES DELIBERATIONS

INTRODUCTION

1. Les 21 et 22 septembre 2022, plusieurs acteurs des administrations fiscales des pays membres de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), des experts en fiscalité du monde universitaire, des organisations fiscales internationales, des organisations de la société civile, des institutions financières régionales, des partenaires au développement et bien d'autres parties prenantes, se sont réunis à Cotonou et par visioconférence, pour partager leurs expériences et leurs réflexions sur la nécessité d'améliorer les efforts des administrations fiscales en matière de mobilisation de recettes afin de soutenir les efforts de développement des pays d'Afrique de l'Ouest. En effet, les ressources fiscales intérieures constituent la première source durable et pérenne de financement du développement qui garantit des prévisions budgétaires plus pertinentes et plus rassurantes.

2. Dans la mesure où le potentiel fiscal reste à maîtriser dans un environnement économique davantage tourné vers la technologique, et au regard des objectifs de développements durables (ODD), les dirigeants des administrations fiscales et les autres parties prenantes se trouvent dans l'obligation de repenser le leadership et la gouvernance

désormais applicables afin d'améliorer et de renforcer leurs performances en matière de mobilisation de ressources propres au détriment du financement extérieur.

3. L'événement qui s'est tenu à l'Hôtel AZALAÏ de Cotonou, au Bénin, a été facilité par le Forum des Administrations Fiscales Ouest Africaines (FAFOA) avec le soutien des institutions comme la FIRS du Nigeria, la Commission de la CEDEAO, la Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO (BIDC), la Banque Africaine de Développement (BAD), le Bureau International de Documentation Fiscale (IBFD), le Groupe de la Banque Mondiale (GBM), l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), l'Open Society Initiative for West Africa (OSF AFRICA), le Réseau des Organisations Fiscales (ROF), etc.

4. La cérémonie d'ouverture du 4^{ème} Dialogue Politique de Haut Niveau du FAFOA a enregistré cinq (5) allocutions à savoir respectivement, celles du Secrétaire exécutif du WATAF, M. Babatunde OLADAPO ; du Directeur général des Impôts du Bénin, M. Nicolas YENOUSSE ; du Président du FAFAO, M. Yankuba DARBOE ; de la représentante de la Banque Africaine de Développement (BAD), Mme Koudeidiatou ISSABRE-SOW et de celle du Directeur du Cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances du Bénin, M. Hermann Orou TAKOU.

5. Le 4^{ème} Dialogue Politique de Haut Niveau dont le thème principal s'intitule « accroître les recettes fiscales par un leadership efficace et une bonne gouvernance d'entreprise » a fait l'objet de plusieurs discussions autour de sept (07) sous-thèmes par sept (07) différents panels. Pour chaque thématique, les panels ont présenté les constats, les défis ainsi que les perspectives pour les administrations fiscales des pays d'Afrique. Après les délibérations, des recommandations allant dans le sens de la définition des rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes ont été faites afin que les administrations fiscales des Etats d'Afrique de l'Ouest puissent véritablement intégrer les meilleures pratiques de leadership et de bonne gouvernance en vue de répondre efficacement aux exigences des gouvernants en matière de mobilisation des ressources intérieures.

RESULTATS / RECOMMANDATIONS

➤ PANEL 1 : Diriger une administration fiscale du 21ème siècle en Afrique : Défis et perspectives

6. Les intervenants dans ce Panel se sont d'abord penchés sur les constats, défis et perspectives liés à la gestion d'une administration fiscale en Afrique. Ainsi, le Panel a fait constater que les transformations technologiques, économiques et sociétales de ces dernières années ont entraîné un bouleversement profond dans la gestion des activités des entreprises. Une grande partie des transactions économiques ont pour support, les moyens électroniques, soit pour passer des commandes, soit pour effectuer des paiements.

7. Face à ces changements significatifs, le processus classique de recouvrement de l'impôt devient de jour en jour inopérant puisque facilement contourné par les contribuables. Dans ce contexte, il est devenu impérieux que les administrations fiscales développent un leadership rénovant et opérationnel plus adapté. Ainsi, les discussions ont permis au Panel d'identifier plusieurs défis notamment dans le domaine de la technologie, du consentement des contribuables aux textes fiscaux, donc au civisme fiscal, et de la double imposition.

8. A l'issue des discussions, le Forum a recommandé, le renforcement des capacités des agents pour assurer des contrôles plus efficaces, ainsi que la bonne gestion des nouvelles compétences à travers des meilleures conditions de travail afin de maintenir les agents au sein des administrations fiscales. Les administrations fiscales ont donc besoin d'un leadership fort pour exploiter les développements technologiques émergents afin d'améliorer la discipline fiscale, qui s'étend au-delà de la déclaration d'impôts à un plus large éventail de processus dont beaucoup se déroulent en dehors du périmètre classique du contrôle des administrations fiscales.

➤ PANEL 2 : La bonne gouvernance dans les administrations fiscales : Impacts sur la mobilisation des recettes intérieures en Afrique

9. Le renforcement des dispositions en matière de gouvernance permet aux administrations fiscales de fonctionner de manière optimale et de combler le déficit de confiance avec les contribuables, qui explique souvent le niveau élevé de non-conformité dans les pays africains. Ainsi, le Panel a abordé les pratiques de bonne gouvernance dans les administrations fiscales et le rôle joué par les fonctions d'assurance, notamment le

contrôle interne, la gestion des risques d'entreprise, le Secrétariat du Conseil, les Unités de lutte contre la corruption et les affaires internes.

10. Le Panel a également abordé les défis émergents en matière de gouvernance, notamment la numérisation et la COVID-19 avec ses implications sur les pratiques de gouvernance, en particulier, en ce qui concerne la gestion de la continuité et de la relance des activités. Il s'agit d'un partage d'expériences en matière de mise en place de pratiques de gouvernance plus fortes et dans la construction d'organisations résilientes, capables d'atteindre les objectifs assignés, même lorsqu'elles sont confrontées à des risques et à des menaces majeures sur leurs performances.

11. A l'issue des échanges, le Forum a recommandé la nécessité de mettre en pratique et de respecter les principes directeurs de bonne gouvernance au sein des administrations fiscales. Elle passe d'abord par le principe le plus important qui est le leadership ; ensuite la manière dont les ressources sont utilisées, la reddition des comptes, l'action citoyenne, l'implication des différentes parties prenantes dans le processus décisionnel, la communication, la promotion de la conformité aux lois, le contrôle et l'innovation. Par ailleurs, le Forum a recommandé le renforcement de l'assistance technique des institutions de Bretton Woods aux administrations fiscales en matière de mobilisation de leurs ressources internes en vue d'une amélioration de leurs performances.

⇒ PANEL 3 : Repenser le cadre du contrôle administratif et législatif de l'administration fiscale pour faire progresser la gestion organisationnelle

12. Traditionnellement, la tâche de supervision administrative et de contrôle des administrations fiscales est répartie entre les directions des administrations fiscales, le ministère des finances ou tout autre ministère désigné chargé d'assurer le contrôle nécessaire et le pouvoir législatif. Ces agents du gouvernement sont censés d'assurer la fonction de contrôle et d'équilibre qui est essentielle pour garantir que l'administration fiscale adopte des politiques flexibles axées sur la gestion des ressources humaines et matérielles, l'engagement efficace des parties prenantes et d'autres stratégies pour atteindre les objectifs organisationnels. Le plus souvent, les conditions nécessaires à l'exercice de cette importante responsabilité sont absentes ou sous-utilisées lorsqu'elles existent. Ainsi, le Panel a permis de mettre en évidence les facteurs critiques de succès pour un contrôle administratif et législatif efficace et efficient des administrations fiscales en Afrique après avoir mis en relief

les différentes situations qui asphyxient l'efficacité du contrôle administratif et législatif au sein des administrations. La plupart des parlementaires n'ayant pas assez de capacité en matière fiscale.

13. Au cours des débats, le Panel a fait remarquer que pour relever les défis posés par la digitalisation, la question de la bonne gouvernance devrait permettre aux administrations fiscales de repenser le cadre du contrôle administratif et législatif pour faire progresser la gestion organisationnelle. Cela fait appel à l'engagement des acteurs du secteur public à travers les membres du gouvernement, les parlementaires, mais aussi le secteur privé. Ainsi, le Conseil d'administration dans les commissariats des Impôts, en tant qu'autorité, ne doit pas avoir un rôle de gestion courante des affaires mais plutôt un rôle stratégique et politique.

14. A l'issue des discussions, le Forum a recommandé le développement des programmes d'éducation citoyenne sur le civisme fiscal, la préparation des programmes de contrôle qui tiennent compte des risques et des enjeux, la spécialisation des agents en matière de contrôle fiscal, la prise en compte du secteur informel, la mise en place des stratégies novatrices pour l'amélioration des conditions des contribuables, ainsi que l'instauration d'un baromètre de l'équité fiscale qui permettrait aux parlementaires de vérifier si les lois fiscales sont bien appliquées.

➔ PANEL 4 : Promotion de l'éthique dans l'administration fiscale pour améliorer la performance organisationnelle

15. La promotion de l'éthique dans les administrations fiscales est d'autant plus importante qu'il s'agit d'entités publiques chargées de collecter les revenus de l'Etat, indépendamment de la conception institutionnelle de l'entité publique (autonome, dépendant du ministère des finances du pays ou d'une autre institution). Son lien avec la société remplit un double rôle : offrir des services à ses citoyens, du point de vue de la gestion fiscale quotidienne, et contrôler le respect correct des obligations fiscales par les contribuables.

16. Les discussions ont ainsi contribué à promouvoir, parmi les pays membres du **FAFOA**, l'adoption de l'éthique en tant que valeur commerciale clé et le développement de stratégies à l'échelle régionale pour la préserver en tant que valeur institutionnelle et, bien sûr, en tant qu'élément de la stratégie institutionnelle. Tout ceci passera également par la promotion de

bonnes règles de conduite dans l'administration fiscale pour améliorer la performance organisationnelle.

17. En effet, le Panel a fait observer qu'en dépit des efforts remarquables des administrations fiscales, il subsiste encore des problèmes liés à l'éthique des fonctionnaires. Ici, le contrôle interne inefficace, les inégalités salariales, les faibles rémunérations aux postes clés, la faible rotation du personnel, l'insuffisance d'instruments de rétention et de développement du personnel, les conditions de travail stressantes, ainsi que la forte pression exercée sur les fonctionnaires pour collecter davantage de recettes sans soutien institutionnel, ont été également identifiés comme principales raisons qui justifient les problèmes liés à l'intégrité du fonctionnaire.

18. Le panel a aussi fait le rapport entre les problèmes liés à l'éthique et la corruption et l'attaque des données informatiques des administrations fiscales. Sur cette base, les participants sont amenés à focaliser davantage l'attention sur l'individu que sur les organisations, à opérer des changements significatifs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur dans le traitement des questions liées à la corruption. De même, pour lutter contre la corruption, il a été souligné la nécessité d'avoir des cadres juridiques et institutionnels appropriés pour encadrer les différentes décisions.

19. Le Forum a, à l'issue des discussions, recommandé la mise en place des comités d'éthique et des plans stratégiques opérationnels dans les administrations, la promotion des valeurs comme l'impartialité, la neutralité, l'intégrité et la confidentialité des agents, la bonne rémunération de ceux-ci à travers la définition d'une grille d'indépendance soutenue, tout ceci dans une perspective de coopération entre les secteurs publics et privés.

➔ **PANEL 5 : Encourager la bonne gouvernance dans l'administration fiscale par la conformité coopérative : Perspectives du secteur privé et de l'administration fiscale**

20. Le Panel a commencé cette discussion en rappelant que les administrations fiscales font partie intégrante de l'environnement changeant dans lequel opèrent les grandes entreprises et, pour fonctionner de manière optimale, elles doivent adopter une approche dynamique de la gestion de la conformité fiscale. C'est pourquoi les autorités fiscales transforment leur relation avec les entreprises en une relation basée sur la confiance, la

transparence et un engagement partagé pour faciliter la collecte efficace et effective du bon impôt au bon moment. D'autre part, du point de vue du secteur privé, la question de la transparence et de l'utilisation judicieuse des recettes est une condition sine qua non du paiement des impôts, car on pense que si des aménagements sont mise en place, la confiance dans la gouvernance conduira à un respect volontaire accru.

21. Afin de créer un équilibre des attentes, le Panel a insisté sur l'amélioration des relations entre les administrations fiscales, les contribuables et les intermédiaires fiscaux et l'encouragement de la bonne gouvernance d'entreprise qui constituent une question vitale tant pour les administrations fiscales que pour les grandes entreprises. Ainsi, les administrations fiscales seront mieux placées pour identifier les risques et aider les entreprises à améliorer la certitude grâce à un dialogue ouvert permanent.

22. Ainsi, le Panel a fait établir le rapport entre le fonctionnement optimal et efficient de l'administration fiscale avec les contribuables. Cela n'est possible que par la mise en relief du contexte et de l'historique des relations entre ces deux acteurs, mais surtout des indicateurs et des valeurs de confiance. La coopération entre l'administration fiscale et le secteur privé doit, de ce fait, viser la promotion d'un système fiscal plus juste, c'est-à-dire celui où le contribuable paie ses impôts selon sa capacité contributive. Cette coopération doit par conséquent permettre au contribuable d'avoir la certitude, non seulement qu'il paie ses impôts sur la base de la justice et de l'équité fiscales, mais aussi et surtout que sa contribution est destinée à la réalisation des projets d'intérêt général.

23. A l'issue des discussions, le Forum a ainsi recommandé l'encouragement de la bonne gouvernance par la conformité coopérative entre le secteur privé et l'administration fiscale. En effet, la négociation d'un nouveau contrat fiscal social devient de jour en jour inévitable lors des réformes fiscales de fond où les Etats africains sont appelés à accroître la transparence et la recevabilité de leurs activités par la population.

➔ PANEL 6 : Améliorer l'utilisation, l'échange et la sécurité des informations sur les contribuables à l'ère du Big Data

24. Les administrations fiscales collectent et échangent une énorme quantité d'informations avec des tiers publics et privés et avec les contribuables. Une partie de ces

échanges a lieu avec des administrations fiscales étrangères et s'applique principalement aux informations financières.

25. L'établissement et le maintien de ces flux de données constituent alors un domaine d'investissement pertinent, apportant des opportunités et des avantages à l'administration des recettes fiscales, tes que :

- Accroître la transparence dans le domaine de la fiscalité internationale, par une meilleure compréhension et connaissance des transactions effectuées par les entreprises multinationales, une plus grande circulation de l'information entre les pays et une fiscalité internationale plus équitable ;
- Des services adaptés aux besoins des contribuables : le profilage des contribuables permet de fournir des services ciblés, tels que des communications proactives, et d'obtenir une plus grande précision et exhaustivité des informations détenues par l'administration fiscale, au nom de la transparence ;
- La prévention et la lutte contre l'évasion fiscale, grâce à un meilleur profilage des risques des contribuables, qui permet de détecter les comportements anormaux et d'accroître la précision des activités de contrôle fiscal.

26. Par mesure de précaution pour se prémunir contre la violation de données fiscales confidentielles, les administrations fiscales mettent en place un ensemble structuré de mesures pour assurer un niveau adéquat de sécurité et de protection des données, en coopération avec des partenaires technologiques.

27. Le Dialogue a permis examiner les pratiques, les technologies et les systèmes de protection des données existants, ainsi que l'architecture de la coopération mondiale en matière d'échange et de protection des informations relatives aux contribuables.

28. Dans un premier temps, le Panel a fait relever l'importance de l'information dans le fonctionnement d'une administration fiscale, mais aussi pour le contribuable, ceci, dans un contexte d'échange de renseignements impliqué par le mécanisme de la coopération fiscale internationale, et facilité par la technologie. Ainsi, le Panel a exposé les rôles de la technologie dans la gestion des informations, qui se résument à l'accès, à la maintenance, au stockage et à l'exploitation de celles-ci. Dans un second temps, le Panel a mis en exergue

les enjeux des données à caractère personnel pour insister sur la sécurité des informations relatives aux contribuables, qui passe par les lois, les procédures et les systèmes.

29. A l'issue des discussions, le Forum a recommandé l'élaboration d'une boîte à outils qui permettra à chaque partie prenante de cerner ses droits et devoirs. Le Forum a aussi prôné l'égalité, l'équité, la transparence et l'intégrité au sein des administrations fiscales en vue de contribuer au renforcement de la confiance entre administration fiscale et secteur privé. Par ailleurs, le Forum a recommandé le respect strict de la confidentialité dans les systèmes de réception, de stockage, de traitement et d'exploitation des informations relatives aux contribuables afin de renforcer la confiance avec les contribuables. Le Forum a enfin recommandé l'amélioration du cadre juridique et institutionnel des juridictions fiscales.

➤ PANEL 7 : Rôle des organisations fiscales internationales dans la promotion des meilleures pratiques des entreprises en matière d'administration fiscale

30. Alors que la nécessité d'une collaboration accrue entre les administrations fiscales s'accroît, le Réseau des organisations fiscales (NTO) qui est un réseau mondial d'organisations régionales et internationales de recettes a été créé en 2018 pour, entre autres objectifs :

- Favoriser le renforcement des capacités en organisant des activités d'apprentissages par les pairs entre réseaux, en soutenant les échanges de personnel entre les secrétariats des organisations membres de l'ONT et en facilitant l'accès aux experts externes. Cela permet aux membres de l'ONT d'apprendre les uns des autres et de fournir de meilleurs services aux administrations fiscales du monde entier.
- Renforcer la collaboration interne au sein de ses organisations membres en proposant des activités conjointes et en encourageant le partage des connaissances entre les administrations fiscales par la prestation de services, de produits et d'informations adaptés à la région.

31. Le Dialogue a permis d'examiner dans quelle mesure les membres de l'ONT ont été en mesure de remplir leur(s) mandat(s) en ce qui concerne la promotion des meilleures pratiques d'entreprises dans l'administration fiscale par le biais d'initiatives de renforcement des capacités dans leurs juridictions respectives et collectivement en tant que groupe. En outre, elle a permis de mettre en lumière les aspirations futures de l'ONT.

32. Ainsi, le Panel s'est penché le rôle des organisations fiscales internationales dans la promotion des meilleurs pratiques des entreprises en matière d'administration fiscale. A ce niveau, les expériences de l'ATAF, du CREDAF, de la CATA, du CIAT et du FAFOA ont été partagées en matière de promotion de meilleures pratiques d'entreprise dans l'administration par le biais d'initiatives de renforcement des capacités dans leurs juridictions respectives.

33. A l'issue des discussions, le Forum a recommandé le renforcement de l'engagement des administrations fiscales au sein des organisations fiscales internationales.

CONCLUSION

34. Somme toute, le 4^{ème} Dialogue Politique de Haut Niveau du FAFOA, tenu à Azalaï Hôtel de Cotonou au Bénin, les 21 et 22 septembre 2022 a, d'une part, soulevé des problématiques liées à la bonne gouvernance, le leadership, les mutations technologiques, l'éthique, l'équité, la corruption, la qualité de la coopération entre administration fiscale et les contribuables, la sécurité des systèmes d'information et des données et l'engagement des administrations fiscales au sein des organisations fiscales internationales, et d'autre part, recommandé des bonnes pratiques et des valeurs dont leur mise en œuvre contribueront à améliorer et à renforcer les performances des administrations fiscales des pays d'Afrique de l'Ouest en matière de mobilisation des recettes fiscales intérieurs.

Tels se présentent les résultats des délibérations du 4^{ème} Dialogue Politique de Haut Niveau du FAFOA.