

NOTE CONCEPTUELLE

6^{ème} DIALOGUE POLITIQUE DE HAUT NIVEAU DU FAFOA

THÈME : AMÉLIORER LES SYSTÈMES FISCAUX POUR PROMOUVOIR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL EN AFRIQUE

JUSTIFICATION

L'Afrique de 2063 est envisagée dans l'optique d'« *une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable* », un continent riche où les citoyens ont un niveau de vie élevé, sont bien formés et sont suffisamment qualifiés, ont des économies transformées, une agriculture productive et des écosystèmes sains, avec un environnement bien préservé et un continent résilient au changement climatique¹. Cette vision s'inscrit dans le cadre du premier Objectif de développement durable (ODD 1) des Nations unies, qui vise à éradiquer l'extrême pauvreté sous toutes ses formes, partout dans le monde, d'ici à 2030². L'éradication de la pauvreté doit être synchronisée avec des stratégies qui renforcent la santé et l'éducation, réduisent les inégalités et stimulent la croissance économique tout en luttant contre le changement climatique et en préservant notre environnement pour l'avenir grâce à une mobilisation efficace des recettes intérieures (MRI).

Le ratio moyen impôts/PIB pour 33 pays africains (y compris les pays d'Afrique de l'Ouest) était de 16,5 % entre 2010 et 2021³, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE de 34,3 % et à la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes

¹ AU. (2015). *Agenda 2063 - L'Afrique que nous voulons*. Addis-Abeba : Union africaine.

² [Objectif de développement durable n° 1 - Wikipédia](#)

³ <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-in-africa-2617653x.htm>

(ALC) de 23,1 %⁴ . Ce ratio peu reluisant sur une décennie indique clairement que les institutions chargées de la MRI doivent faire l'objet d'une plus grande attention.

Le Dialogue politique de haut niveau (HLPD) annuel du Forum des Administrations Fiscales Ouest Africaines (FAFOA) offre l'opportunité de débattre, mais aussi de trouver des solutions aux défis multiformes rencontrés par les autorités fiscales ouest-africaines. La sixième édition du HLPD du FAFOA promet d'être à la hauteur de sa réputation puisque des experts et des participants de renom issus de la Commission de la CEDEAO, des ministères des Finances, des parlementaires, des membres des conseils d'administration et des fonctionnaires des administrations fiscales, des universitaires, des centres de formation fiscale, des instituts de recherche, des organisations de la société civile (OSC), des partenaires du développement, des agences de donateurs, des intermédiaires/consultants fiscaux, des institutions financières, des organisations internationales non gouvernementales (OING), des organisations d'entreprises, et d'autres parties prenantes, présenteront des points de vue novateurs sur le thème « **Améliorer les systèmes fiscaux pour promouvoir la croissance économique et le développement social en Afrique** », du 11 au 13 septembre 2024, à Bissau, en Guinée-Bissau.

Cette année, les débats du HLPD porteront sur le noyau des autorités fiscales, de l'aspect de la gestion et des ressources humaines aux fonctions de base. En outre, les discussions s'articuleront autour d'un examen approfondi des mesures d'audit interne et de lutte contre la corruption, ainsi que des processus liés à la gouvernance des administrations fiscales. Par ailleurs, un regard sera porté sur les développements en cours dans le domaine de la fiscalité internationale, avec l'intention de proposer des stratégies pour renforcer la collaboration existante entre les organisations fiscales régionales, le tout dans le but de soutenir la croissance des entreprises et d'améliorer la prestation de services publics.

⁴ <https://taxfoundation.org/blog/africa-tax-revenue-oecd-report-2020/>

RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Fondamentalement, les résultats souhaités de ce HLPD sur le thème « **améliorer les systèmes fiscaux pour promouvoir la croissance économique et le développement social en Afrique** » sont les suivants :

1. souligner le rôle central des connaissances en tant qu'atout stratégique et plaider en faveur de l'adoption de pratiques de gestion des connaissances pour s'adapter aux changements technologiques et sociétaux au sein des autorités fiscales ;
2. souligner le rôle vital de l'intégrité et de l'éthique dans les administrations fiscales ;
3. mettre en lumière l'évolution historique de l'administration fiscale et les complexités opérationnelles actuelles, en soulignant l'importance de l'équilibre entre les besoins des contribuables, les mandats du gouvernement et l'efficacité de l'application de la législation fiscale ;
4. fournir des solutions aux défis internes et externes auxquels sont confrontées les administrations fiscales, à savoir les fluctuations économiques, les risques de sécurité, les instabilités politiques, la pénurie de main-d'œuvre technique, la composition des conseils d'administration, les interférences, etc. ;
5. souligner l'importance de la mobilisation des recettes intérieures, notamment par le biais de réformes du système fiscal, pour atteindre les objectifs de développement durable ; et
6. souligner l'importance de la collaboration entre les administrations fiscales, tant au niveau bilatéral que par l'intermédiaire d'organisations internationales.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Panel 1 : Renforcer le système fiscal par la gestion des connaissances fiscales.

Pour évoluer avec succès dans l'économie actuelle, les organisations doivent traiter les connaissances qui contribuent à leurs compétences de base comme elles le feraient pour tout autre actif stratégique irremplaçable. La gestion des connaissances est une profession multidisciplinaire qui consiste fondamentalement à gérer les actifs intellectuels de manière à procurer à l'organisation un avantage concurrentiel.

Il a été observé que peu d'attention est accordée à la gestion des connaissances dans les cercles de la comptabilité et de la finance, mais les plateformes de discussion accordent rarement une attention spécifique aux questions de gestion des connaissances dans les administrations fiscales. L'exode des talents professionnels est une manifestation éloquente du faible niveau d'investissement dans la gestion des connaissances dans les administrations fiscales d'Afrique de l'Ouest.

Le premier panel brisera la glace en apportant des réponses à certaines questions importantes, telles que les suivantes : (i) Comment les processus et la structure, ainsi que le capital intellectuel, peuvent-ils s'imbriquer pour tirer parti de l'apprentissage organisationnel dans l'administration fiscale ? (ii) Comment institutionnaliser une approche axée sur les données, les informations et les connaissances afin de combler les déficits de compétences intra-organisationnelles et inter-organisationnelles dans les administrations fiscales ? (iii) Comment les connaissances organisationnelles existantes sont-elles formulées en normes, valeurs, règles, procédures et systèmes pour influencer le comportement des individus dans les administrations fiscales ? (iv) Comment les centres de formation fiscale, la gestion des ressources humaines et les départements informatiques peuvent-ils coopérer pour mettre en place des processus durables de gestion des connaissances dans les administrations fiscales ?

Modératrice : Mme Belema Obuoforibo : Directrice du Centre de connaissances de l'IBFD, Présidente du Centre d'études en fiscalité africaine de l'IBFD et Membre du Conseil exécutif de l'IBFD.

Conférencier : Dr Mugambi Mwirigi ; Commissaire, École d'administration fiscale du Kenya, Kenya.

Panélistes :

- Représentant du HMRC – À déterminer
- M. Theo Adegor, Directeur par intérim, Département des carrières et du développement des compétences, Federal Inland Revenue Service (Office fédéral des impôts), Nigeria.
- Représentant - DGI, Guinée Bissau
- Mme Aziglossou Abravi Dzidua, Directrice des Ressources humaines, OTR - À déterminer

Panel 2 : Améliorer les systèmes fiscaux grâce à l'éthique : Un acte d'équilibre entre l'équité et le recouvrement des impôts

Un milieu typique de l'administration fiscale comprend principalement trois acteurs : (1) l'État, qui a besoin de recettes fiscales pour financer ses dépenses ; (2) les contribuables, qui veulent être protégés par un système juridique solide et transparent ; et (3) les fonctionnaires des impôts, qui veulent recevoir une rémunération équitable, de bonnes conditions de travail et des opportunités de développement.

Ce terrain de jeu est un domaine où le manque d'intégrité, l'indiscipline fiscale et la corruption peuvent facilement se produire lorsque les garanties appropriées sont absentes ou laxistes dans leur capacité à freiner l'abus de l'énorme pouvoir conféré aux administrations fiscales et à leurs fonctionnaires par les lois fiscales. D'autre part, le grand public exige et attend des fonctionnaires des impôts qu'ils fassent preuve d'équité, d'impartialité et de professionnalisme dans l'exercice de leurs responsabilités officielles. Pour maintenir la confiance du public dans l'équité du système fiscal et de son administration, les fonctionnaires des impôts doivent faire preuve des normes d'intégrité les plus élevées dans leurs relations avec les citoyens et les milieux d'affaires.

L'éthique est la clé de voûte de l'intégrité et il est évident que la corruption fausse l'intégrité. Reconnaisant cet état de fait, la Directive C/DIR.7/07/23 sur le modèle de code d'éthique et de conduite des administrations fiscales des États membres de la CEDEAO a été adoptée lors de la quatre-vingt-dixième session ordinaire du Conseil des ministres à Bissau, le 7 juillet 2023, avec un compte à rebours de trois (3) ans, à compter du 1^{er} août 2023, pour que les États membres élaborent et maintiennent une politique et une pratique d'intégrité globale et durable au sein de leur autorité fiscale.

Cette session contribuera au débat sur l'éthique dans le paysage de l'administration fiscale en explorant les questions suivantes : (i) Comment un faible niveau d'intégrité dans une administration fiscale affecte-t-il la confiance et le respect des contribuables à l'égard de l'administration fiscale ? (ii) Quel devrait être l'objectif du programme d'intégrité de l'administration fiscale ? (iii) Quelles sont les composantes d'un programme d'intégrité efficace pour l'administration fiscale ?

Modérateur : M. Marcio Verdi, Secrétaire exécutif, Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT)

Conférencier : M. Kwesi Obeng (OXFAM) - À déterminer

Panélistes :

- M. James Dorbor Jallah, Commissaire général de l'Autorité fiscale du Liberia
- M. Salifou Tiemtore, Directeur du Département des douanes et des taxes intérieures, CEDEAOm- À déterminer
- Mme Chenai Mukumba, Directrice exécutive, Tax Justice Network Africa (TJNA)
- Représentant - Autorité fiscale de l'Ouganda - À déterminer

Panel 3 : Service aux contribuables et éducation : combler les lacunes en matière de connaissances et de prestation de services dans les administrations fiscales.

Les tâches essentielles de l'administration fiscale sont centrées sur la mise en œuvre et l'application de la législation et de la réglementation fiscales. Ces activités comprennent l'identification et l'enregistrement des contribuables, le traitement des déclarations fiscales et des informations provenant de tiers, l'examen de l'exhaustivité et de l'exactitude des déclarations fiscales, l'évaluation des obligations fiscales, le recouvrement forcé des impôts et la prestation de services aux contribuables.

Le système fiscal est un processus qui comporte une dimension immédiate ou « synchronique ». Cela comprend l'exécution ou la mise en œuvre du processus en « temps réel », impliquant des aspects pratiques et matériels tels que le paiement du

montant convenu de l'impôt au bon moment, ou la mécanique du fonctionnement du processus de conformité⁵ par le biais de technologies de rupture. La relation de l'administration fiscale avec les contribuables doit être définie dans un système de droits et d'obligations.

Ce panel contribuera à combler les lacunes dans les domaines suivants : (i) Comment les processus de l'administration fiscale devraient-ils être conçus de manière conviviale pour les contribuables ? (ii) Comment les administrations fiscales devraient-elles fournir des informations, une assistance et des conseils aux contribuables ? (iii) Comment adapter la prestation de services sur la base d'informations appropriées sur les besoins des différents groupes et segments de contribuables et sur les besoins spécifiques des contribuables individuels ? (iv) Comment les évolutions de la législation fiscale dans les pays d'Afrique de l'Ouest sont-elles appréhendées par les contribuables et intégrées dans leurs connaissances fiscales ?

Modérateur : M. Uffe Viera, DG, Direction générale de la Direção Geral de Contribuições e Impostos - DGCI, Guinée Bissau

Conférencier : M. Edward Kieswetter, Commissaire, Service des impôts d'Afrique du Sud (SARS) - À déterminer

Panélistes :

- M. Sebastine Odimma, Responsable du contrôle fiscal et contentieux, A.P. Moller-MAERSK Africa
- Mme Lisa Helena, Director Geral das Contribuições e Impostos Praia, Cap Vert.
- M. Taiwo Oyedele, Président du Comité présidentiel en charge de la politique fiscale et des réformes fiscales, Nigeria - À déterminer
- Représentant - Agence suédoise des impôts - À déterminer
- M. Avinash Grootens, Représentant de BLYCE

⁵ Braithwaite, J. (2003a) "Large Business and the Compliance Model", in V. Braithwaite (ed.), Taxing Democracy : Understanding Tax Avoidance and Evasion, Aldershot, Hants : Ashgate.
--(2003b) "Meta risk management and responsive regulation for tax system integrity", Law & Policy 25(1).

Panel 4 : Construire une structure de gouvernance durable pour améliorer la performance de l'administration fiscale : partage d'expériences.

Les administrations fiscales sont confrontées à d'importants défis permanents pour assurer la santé du système fiscal. Ces défis sont de deux ordres : (1) les défis internes aux administrations fiscales elles-mêmes et (2) les défis externes qui émanent de l'environnement opérationnel des administrations fiscales. Les administrations fiscales opèrent dans un environnement externe de plus en plus complexe. Les principaux défis sont le ralentissement de la croissance économique, les changements structurels de l'économie, les questions de sécurité, etc., qui présentent tous des risques accrus de pertes de recettes du fait du non-respect des obligations fiscales par les contribuables.

Parmi les autres défis figurent les instabilités politiques et les crises institutionnelles régionales, qui sont des moments critiques que Peters et al. (2005)⁶ décrivent comme des événements peu fréquents et que Capoccia & Kelemen (2007)⁷ considèrent comme de « brèves phases de changement institutionnel ... au cours desquelles des changements plus spectaculaires sont possibles », comme c'est le cas dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest. Il n'y a aucune ambiguïté sur le fait que les récents troubles dans les pays d'Afrique de l'Ouest affectent la MRI. En coopération avec des organisations internationales, le FAFOA tente de combler les lacunes qui subsistent dans la littérature analytique sur la portée et les pratiques des questions fiscales et les pratiques fiscales inappropriées dans les États membres. Avec des publications spécifiques sur des sujets particulièrement pertinents pour la coopération au développement, le FAFOA contribue à la discussion internationale sur la réforme fiscale et les meilleures pratiques à travers des projets de recherche.

Conformément au thème de ce quatrième panel, le FAFOA présentera les principaux résultats de l'un de ses projets de recherche. L'objectif principal de l'étude : « Données probantes sur les incidences fiscales des institutions politiques » est de chercher à

⁶ Peters, B.G., Pierre, J. et King, D.S. (2005) 'The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism', *The Journal of Politics* 67(4): 1275-300.

⁷ Capoccia, G. et Kelemen, R.D. (2007) 'The study of critical junctures: Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism', *World Politics* 59: 341-69.

comprendre comment la gouvernance influence la fiscalité dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Afin d'approfondir le débat, ce panel se concentrera sur les points suivants : (i) Les déterminants de la gouvernance qui influencent la dynamique des administrations fiscales ? (ii) Comment les perturbations de la gouvernance entravent la légitimité de l'administration fiscale (iii) Comment concevoir des administrations fiscales plus résistantes aux interférences de la gouvernance, garantissant ainsi une MRI cohérente et efficace (iv) La relation symbiotique entre l'administration fiscale et la sécurité contribue à la stabilité de la gouvernance.

Modérateur : M. Yankuba Darboe, Président du FAFOA et Commissaire général de l'Autorité fiscale de la Gambie

Conférencier : M. Dotsevi Nyatefe ; Responsable chargé de la recherche, FAFOA

Panélistes:

- M. Abdoulaye Diagne- DGI, Sénégal
- Mme Memounatou Ibrahima, Parlement de la CEDEAO (Présidente) - À déterminer
- M. Daniel Nuer, Chef de l'Unité de politique fiscale, ministère des Finances, Ghana.
- Dr Eric Ogunleye, Directeur, Institut africain de développement, BAD - À déterminer

Panel 5 : Tirer parti d'un cadre de MRI adapté pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD)

La quête du développement durable est un défi mondial qui nécessite des solutions innovantes et une action collective. L'une des voies essentielles pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) passe par une mobilisation efficace des recettes intérieures (MRI). La MRI désigne le processus par lequel les pays collectent et dépensent leurs propres fonds pour subvenir aux besoins de leurs citoyens et se développer de manière durable. Il s'agit d'un pilier fondamental de l'autosuffisance et d'une condition préalable à la réalisation des ambitieux ODD, en particulier l'objectif

17, qui porte sur le renforcement des moyens de mise en œuvre et la revitalisation du partenariat mondial pour le développement durable.

Dans le contexte des pays en développement, l'amélioration du système fiscal est une composante essentielle de la MRI. Un système fiscal solide fournit non seulement les fonds nécessaires aux services publics et aux infrastructures, mais garantit également l'équité dans la distribution des ressources. Cependant, de nombreux pays en développement sont confrontés à des difficultés pour mobiliser les recettes intérieures en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale, de l'importance du secteur informel et de la complexité de l'environnement politique, qui entravent la réforme fiscale.

Le Groupe de la Banque mondiale a reconnu l'importance de la MRI et aide ses clients à améliorer la MRI de l'administration centrale. Il s'agit notamment d'accroître les recettes fiscales telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les impôts directs, les accises, les douanes et les recettes non fiscales telles que les redevances provenant des industries extractives. L'Association internationale de développement (IDA) a pour objectif d'aider les pays dont les recettes fiscales sont inférieures à 15 % du PIB à augmenter leur ratio impôts/PIB d'un point de pourcentage sur un cycle de trois ans.

En outre, la pandémie de COVID-19 a exacerbé les défis préexistants en matière de MRI, avec une baisse significative des recettes en 2020. Cela a mis en évidence l'urgence pour les pays de réformer leurs systèmes fiscaux afin de soutenir une reprise résiliente et une croissance inclusive. La Banque mondiale suggère qu'il est possible d'augmenter les recettes à court terme en ciblant les bases sous-imposées et en augmentant la progressivité du système fiscal. Cette approche s'aligne sur la partie inclusive de la stratégie de mobilisation de recettes intérieures de la Banque, qui met l'accent sur des recettes plus importantes et de meilleure qualité.

L'alignement des politiques fiscales sur les ODD implique d'identifier les domaines dans lesquels les politiques fiscales actuelles peuvent être améliorées afin de contribuer efficacement à la réalisation des objectifs spécifiques des ODD. Il s'agit notamment de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, d'élargir l'assiette fiscale, d'instaurer une culture du contribuable et de simplifier le système fiscal. Ces mesures peuvent contribuer à supprimer les exonérations et les incitations fiscales inutiles, augmentant ainsi l'efficacité et l'équité du système fiscal.

Modérateur : M. George Kwatia, Président, WAUTI - À déterminer

Conférencière : Mme Tochukwu Onyemata, Responsable en charge de la communication et de la liaison/Coordinatrice MRI du FAFOA

Panélistes :

- Mme Ania Rajca, Représentante du Groupe de la Banque mondiale
- M. Ahtesham Khan, Responsable de la fiscalité pour les ODD, PNUD- À déterminer
- M. Emeka Nwankwo, Directeur principal par intérim, Mobilisation des recettes intérieures, ATAF
- Madame Talato Eliane - DG, DGI, Burkina Faso

Panel 6 : Favoriser la collaboration internationale en matière de fiscalité pour un avenir meilleur

Les administrations fiscales doivent collaborer entre elles, tant sur une base bilatérale que par l'intermédiaire d'organisations internationales. Une bonne coopération exige une confiance et une compréhension fondées sur la connaissance de la législation, des stades de développement social et économique du pays et de sa culture, des objectifs stratégiques et des procédures et méthodes de l'autre partie. Les administrations fiscales peuvent également apprendre les unes des autres. Bien que toutes les administrations fiscales opèrent dans des contextes différents, caractérisés par les spécificités des pays dans lesquels elles opèrent, elles sont toutes confrontées à des défis similaires pour atteindre leurs objectifs. Par conséquent, une participation active aux organisations internationales sur l'administration fiscale peut être très bénéfique.

Outre les contacts bilatéraux entre les administrations fiscales, il existe aujourd'hui plusieurs forums d'administration fiscale. Ces forums offrent une grande expérience dans le traitement des questions d'administration fiscale. Les membres d'organisations et/ou de forums tels que ATAIC⁸, ATAF⁹, APEC¹⁰, CATA,¹¹ CIAT¹²,

⁸ ATAIC : Association des autorités fiscales des pays islamiques

⁹ ATAF : Forum sur l'administration fiscale africaine

¹⁰ APEC : Coopération économique pour l'Asie-Pacifique

¹¹ CATA : Association des administrateurs fiscaux du Commonwealth

¹² CIAT : Centre interaméricain des administrations fiscales

COTA¹³, CREDAF¹⁴, FTA¹⁵, IOTA,¹⁶ ITC¹⁷, PITAA¹⁸, SGATAR¹⁹, le Centre Sud, et le FAFOA²⁰ couvrent un nombre estimé à 185 pays. Certaines de ces organisations collaborent également avec le Réseau des organisations fiscales (NTO) dont les priorités pour la période 2022-2025²¹ sont de (1) faciliter l'accès à un corpus mondial de connaissances sur l'administration fiscale en créant une bibliothèque de contenu de haute qualité pour l'assurance qualité des connaissances fiscales ; et de (2) concevoir de nouvelles ressources de connaissances pour les administrations fiscales en élaborant des programmes sur des sujets prioritaires validés par les membres afin de répondre à l'évolution de leurs besoins, entre autres.

Ce panel se penchera sur les volets de la coopération suivants : (i) Comment les organisations fiscales régionales peuvent-elles favoriser le transfert des meilleures pratiques afin de développer efficacement les compétences professionnelles des employés des pays membres ? (ii) Définir le rôle des organisations fiscales en tant que partenaires essentiels dans la complexité croissante des connaissances qui nécessite une spécialisation et une collaboration accrues dans le domaine de la fiscalité ? (iii) Clarifier la manière dont les forums fiscaux peuvent influencer le modèle de gouvernance pour améliorer la MRI ; (iv) Discuter de l'orientation future de la coopération fiscale.

Modérateur : M. Babatunde Oladapo, Secrétaire exécutif, FAFOA

Conférencier : Le Secrétariat du NTO pour la présentation sur les progrès réalisés.

Panélistes :

- M. Logan Wort, Secrétaire exécutif, ATAF
- Mme Catherine Lemesle, Secrétaire générale, CREDAF
- M. Marcio Verdi, Secrétaire exécutif, CIAT
- Mme Esther Koisin, Directrice exécutive, CATA

¹³ COTA : Organisation des administrateurs fiscaux des Caraïbes

¹⁴ CREDAF : Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations Fiscales

¹⁵ FTA : Forum sur l'administration fiscale

¹⁶ IOATA : Organisation intra-européenne des administrations fiscales

¹⁷ ITC : Pacte fiscal international

¹⁸ PITAA : Association des administrateurs fiscaux des îles du Pacifique

¹⁹ SAGTAAR : Groupe d'étude sur l'administration fiscale et la recherche en Asie-Pacifique

²⁰ FAFOA : Forum des administrations fiscales ouest africaines

²¹ [Réseau des organisations fiscales | NTO](#)