



---

## 6<sup>E</sup> DIALOGUE DE HAUT NIVEAU SUR LA POLITIQUE FISCALE

### STIMULER LES RECETTES COMMERCIALES ET FISCALES : L'IMPACT DE LA ZLECAf SUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES AU COURS DES CINQ PROCHAINES ANNÉES

#### DÉCLARATION FINALE

4 AOÛT 2022

1. Le 6<sup>e</sup> Dialogue de haut niveau sur la politique fiscale de l'ATAF a mobilisé plus de 479 cadres des ministères africains des Finances, des administrations fiscales africaines, de l'Union africaine (UA), du Secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), des Communautés économiques régionales (CER), de la société civile, de la Banque africaine de développement (BAD), de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), du Fonds monétaire international (FMI), des partenaires au développement, d'autres partenaires clés, des experts en politique fiscale et des acteurs du secteur privé. Le dialogue de haut niveau sur la politique fiscale a été organisé virtuellement sur Zoom les 3 et 4 août 2022 sur le thème : « **Stimuler les recettes commerciales et fiscales : l'impact de la ZLECAf sur la mobilisation des ressources intérieures au cours des cinq prochaines années** »
2. Lors de la séance d'ouverture, les trois intervenants - M. Logan Wort (Secrétaire exécutif de l'ATAF), Dr Philippe Tchodie (Président du Conseil exécutif de l'ATAF) et M. Emmanuel Billy Konjoh (Directeur général et responsable professionnel du ministère du Commerce et de l'Industrie de la République de Sierra Leone) ont, dans leurs discours, fait ressortir les points essentiels suivants :
  - La Banque mondiale est d'avis que la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) sortirait 30 millions d'Africains de l'extrême pauvreté et qu'elle augmenterait le revenu continental d'environ 450 milliards de dollars US d'ici 2035. Au regard de l'importance de la ZLECAf et de ses implications sur la mobilisation des ressources intérieures, l'ATAF entend mettre davantage l'accent sur les douanes et le commerce avec la création d'une unité spécialisée chargée de procurer une assistance technique à ses





membres en ce qui concerne la ZLECAf, les taxes à l'importation et les flux financiers illicites (FFI) liés au commerce.

- La ZLECAf étant la plus grande zone de libre-échange au monde, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) prévoit que l'Afrique pourrait perdre 4,1 milliards de dollars de recettes tarifaires à court terme. Il est donc nécessaire que les pays africains mettent en œuvre des réformes pour couvrir ce manque à gagner potentiel et soutenir le financement du développement.
  - La libéralisation du commerce et l'augmentation du volume des échanges dans le cadre de la ZLECAf accroissent les risques de blanchiment d'argent d'origine commerciale et de FFI à travers la misfacturation des échanges. De ce fait, en sa qualité de partenaire clé de la Commission de l'Union africaine, l'ATAF apporte un soutien technique à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de l'UA en matière de FFI.
  - La ZLECAf est vitale pour les pays africains dans la mesure où elle constitue un bon point de départ pour assurer la dynamisation du commerce intra-africain et une plus grande valeur ajoutée, tout en instaurant des réformes qui consolideront l'accès de l'Afrique aux marchés d'exportation. Parallèlement, les pays africains ont tout intérêt à tirer parti des avantages de la ZLECAf pour stimuler la mobilisation des recettes, vu que la zone de libre-échange contribuera à accroître la production économique, entraînant ainsi une augmentation de l'assiette fiscale.
  - La mise en œuvre de la ZLECAf ne devrait pas se faire indépendamment des politiques fiscales des États africains. Le continent aspirant à une amélioration notable du commerce intra-étatique entre les États membres, il convient de prendre des décisions de politique fiscale qui soutiennent des secteurs tels que l'industrie manufacturière, l'agriculture, les services, les produits pharmaceutiques, les énergies renouvelables et la recherche et le développement, autant d'éléments essentiels au commerce international.
  - Les huit (8) communautés économiques régionales (CER) d'Afrique étant des éléments constitutifs de la ZLECAf, la Commission de l'Union africaine devrait travailler en étroite collaboration avec ces dernières à l'élaboration et à la mise en œuvre de positions communes en matière de politique fiscale pour les pays africains.
3. Les participants ont indiqué qu'étant donné la dépendance importante de la plupart des États africains à l'égard des taxes commerciales, lesquelles représentent jusqu'à 50 % des recettes fiscales dans



---

certaines pays, et le risque de voir ces recettes réduites par la zone de libre-échange à travers le continent, les pays africains devraient s'assurer de mettre en œuvre des réformes qui leur permettront de capitaliser sur les avantages de la zone de libre-échange pour un développement durable.

4. Il a été convenu lors de cette rencontre que dans un souci de faire aboutir les efforts de mobilisation des ressources intérieures sur le continent, notamment dans le cadre de la réduction potentielle des recettes douanières, l'ATAF devrait continuer de fournir un soutien technique à la Commission de l'Union africaine en matière de réformes politiques et, plus spécifiquement, en ce qui concerne l'élaboration de stratégies continentales relatives à la fiscalité et aux flux financiers illicites. Il a également été estimé que les interventions de l'ATAF ne devraient pas se concentrer uniquement sur la fiscalité mais devraient également porter sur les douanes et le commerce, dans la mesure où les synergies auront un impact positif sur le financement du développement en Afrique.
5. Avec à peine 15 % d'échanges intra-africains, contre plus de 60 % sur d'autres continents, il ressort de la conférence que les pays africains ont intérêt à améliorer la facilitation des échanges pour limiter autant que possible les retards bureaucratiques et la « paperasserie » lors du passage des marchandises aux frontières dans le contexte de la ZLECAf. Dans ce sens, pour tirer profit des avantages de la ZLECAf et contribuer à la mobilisation des ressources intérieures, les pays africains devraient adopter les dispositions clés de l'accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale des douanes et lancer des réformes visant à moderniser, simplifier et harmoniser les processus d'importation et d'exportation.
6. Vu l'étendue de la zone de libre-échange, la ZLECAf stimulera le commerce intra-africain par le biais de chaînes de valeur améliorées et une plus grande industrialisation. Les participants ont relevé par ailleurs que d'autres taxes, telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu personnel (IRP), l'impôt sur les sociétés (IS) et les droits d'accise, sont susceptibles de présenter un certain nombre d'avantages. Compte tenu de ce qui précède, il a été convenu de centrer les réformes fiscales sur l'autonomisation des micro, petites et moyennes entreprises, en particulier celles qui sont établies dans les secteurs de la fabrication, de l'agriculture et des activités à valeur ajoutée. Aussi, les gouvernements ont-ils été priés de soutenir les réformes des administrations fiscales en investissant dans l'analyse des données et en optimisant la coordination entre organismes publics à l'échelle nationale.

7. Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, les participants ont noté la faiblesse du taux minimum de l'impôt sur les sociétés (15 %), recommandé dans le cadre du débat mondial sur l'amélioration du recouvrement des impôts mené par l'OCDE, pour dissuader les multinationales de recourir à des pratiques agressives d'évasion et d'optimisation fiscales. De ce fait, il est souhaitable que les pays africains recherchent un taux d'imposition minimum plus élevé, d'au moins 25 %. Ils devraient également revoir leur cadre de régimes d'incitation fiscale de manière à éviter de perdre leurs droits d'imposition compte tenu des taux minimums d'imposition. En se concentrant sur une augmentation de l'assiette et sur un plus grand respect de la TVA, on contribuera à couvrir les pertes de recettes liées à la ZLECAf. Les recettes de la TVA peuvent être optimisées par la mise en place d'un régime de respect des obligations fiscales qui permettra de contrôler la fourniture transfrontalière de services numériques, en particulier pour les transactions commerciales entre les entreprises et les consommateurs (B2C). Par ailleurs, un cadre amélioré de gestion des risques liés au respect des obligations fiscales et des dispositifs rigoureux en la matière permettra d'améliorer le respect des obligations fiscales s'ils sont appliqués efficacement.
8. Il a été observé que l'investissement dans le domaine de la technologie et de l'informatisation est indispensable à la facilitation des échanges et contribuera au succès de la ZLECAf. À cet égard, les pays ont été encouragés à installer des guichets uniques qui coordonneront et accéléreront les processus entre les multiples acteurs du processus douanier, à adopter des systèmes douaniers compatibles avec les systèmes fiscaux pour un meilleur partage des données, des statistiques et des analyses, et d'autres technologies innovantes telles que l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle pour améliorer la mobilisation des ressources intérieures.
9. Vu que certains pays tels que le Botswana, la Gambie et le Ghana procèdent à la mise en œuvre de stratégies nationales ZLECAf, les participants se sont mis d'accord sur le fait que le secteur privé et d'autres acteurs clés tels que les autorités fiscales devraient être impliqués et consultés sur les questions relatives au commerce et à l'exportation vers d'autres pays. Ils ont noté que ce travail de collaboration permettrait aux acteurs de rester au fait des processus nécessaires à l'exportation vers d'autres pays, ce qui aurait un impact positif sur les recettes fiscales nationales.



10. Les participants ont estimé la nécessité de mettre en place des dialogues public-privé afin de garantir la participation et la consultation des acteurs du secteur privé dans l'élaboration des politiques et le processus législatif, dans l'optique de contribuer au succès de la ZLECAf et des autres réformes fiscales.
11. Lors de la réunion, les participants ont été informés de l'atténuation des pertes potentielles de recettes dues à la mise en œuvre de la ZLECAf, en vertu des dispositions de l'accord, qui prévoit une liste d'exclusion pour les marchandises qui ne seront pas soumises au régime de libre-échange lors des échanges intra-africains, avec une élimination progressive des droits de douane sur 90 % des lignes tarifaires. Une facilité d'ajustement de la ZLECAf a par ailleurs également été prévue - il s'agit d'un fonds qui permettra aux pays de s'adapter harmonieusement à toute perte soudaine et importante de recettes tarifaires résultant de la mise en œuvre de l'accord.
12. En ce qui concerne les réformes indispensables à l'administration des douanes, les participants ont convenu de la nécessité pour les pays de se concentrer sur une meilleure **évaluation** - qui est fondamentale pour l'administration des autres taxes, même si les droits d'importation ne sont pas payés ; le **système harmonisé** - qui garantit une classification correcte des marchandises ; les **règles d'origine** - un élément clé du libre-échange entre les pays africains ; **l'automatisation** - pour faciliter, simplifier et accélérer la circulation des marchandises ; et la **gestion des risques** - pour identifier et atténuer les risques en matière de recettes.
13. Les participants à la réunion ont exhorté les gouvernements africains à adopter des réformes progressives en matière d'investissement afin de dynamiser le commerce local et international, de tirer parti de la ZLECAf et de stimuler la mobilisation des ressources intérieures. Parmi ces réformes figurent l'amélioration du système juridique afin de mieux traiter les différends commerciaux et renforcer l'État de droit, le développement du capital humain afin de constituer une main-d'œuvre qualifiée, ainsi que des politiques d'industrialisation et d'agriculture dynamiques visant à impacter ces industries.
14. L'Afrique étant confrontée à d'importants défis en matière de développement qui limitent la possibilité de parvenir à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) indispensables à notre développement, les objectifs du continent énoncés dans l'Agenda 2063, les participants ont convenu que la ZLECAf pourrait constituer une plateforme susceptible de changer la donne et de promouvoir la





---

croissance économique et le développement en Afrique. Pour ce faire, les participants ont convenu que le Secrétariat de la ZLECAf devrait lancer une stratégie de collaboration avec les acteurs à l'échelle continentale et mondiale afin de veiller à l'expansion du commerce intra-africain.

15. Pour une meilleure facilitation du commerce et une accélération des transactions transfrontalières, les participants ont encouragé les institutions financières telles que la Banque africaine de développement et Afreximbank à mener des initiatives destinées à financer l'expansion du commerce et à révolutionner les paiements. À cet égard, ils ont salué le système panafricain de paiement et de règlement (PAPSS) et le programme de facilitation du commerce d'Afreximbank (AFTRAF) lancé par Afreximbank. Par ailleurs, ils ont exhorté les administrations fiscales à mettre à profit ces systèmes pour développer les données nécessaires à une amélioration des recettes fiscales.
16. Les participants à la réunion sont conscients des pertes estimées à 88 milliards de dollars par an en raison de la misfacturation des échanges sur le continent, qui constitue une composante majeure. Au regard de cette situation et des risques inhérents à l'expansion de la zone de libre-échange dans le cadre de la ZLECAf, ils ont prié l'ATAF de poursuivre ses efforts et de soutenir l'Union africaine dans la lutte contre toutes les formes de FFI, en particulier les FFI liées au commerce. L'ATAF a également été encouragé à entretenir sa collaboration avec d'autres parties prenantes dans la lutte contre les FFI, notamment la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la CNUCED et le Groupe des Nations Unies pour la transparence et l'intégrité dans le domaine financier (FACTI).
17. Pour résoudre le problème de misfacturation des échanges, les participants ont exhorté les gouvernements africains à développer une législation qui renforcera les réglementations relatives à la collecte de renseignements sur la propriété effective, les personnes politiquement exposées et tout secteur jugé « à haut risque ». De même, les pays devraient déclarer la misfacturation des échanges illégale, renforcer les capacités des autorités douanières en matière d'application de la loi, affermir les plans opérationnels et tactiques, mettre en place des équipes pluri-institutionnelles chargées de lutter contre la fraude douanière, l'évasion fiscale et d'autres délits financiers, mettre en œuvre des outils d'évaluation des risques de misfacturation des échanges facilement accessibles, renforcer la surveillance douanière dans les zones franches (FTZ) et créer des comités nationaux de facilitation du commerce.



18. Le manque de données et de statistiques commerciales a été reconnu comme un obstacle majeur à la résolution du problème de misfacturation des échanges. Par conséquent, les pays ont été invités à collaborer avec des partenaires internationaux afin de développer le partage de renseignements entre les pays importateurs et exportateurs, d'explorer l'utilisation de la technologie des registres distribués pour identifier la misfacturation des échanges et renforcer la coordination entre les statistiques nationales et les bases de données statistiques internationales telles que la CNUCED et la Direction des statistiques commerciales du FMI.
19. Les règles d'origine, de classification des marchandises et d'évaluation dans le cadre de la ZLECAF ont été notées comme étant essentielles à la libre circulation des marchandises sur le continent. Les pays ont été invités à mettre en œuvre des stratégies visant à réduire les fausses déclarations sur l'origine des marchandises et à limiter la sous-évaluation et le mauvais classement, afin de protéger les recettes et de limiter la misfacturation des échanges. Pour ce faire, les gouvernements devraient renforcer la coopération entre les communautés économiques régionales (CER) et les autorités douanières afin de prévenir, d'enquêter et de poursuivre la fraude. Cette coopération implique des enquêtes administratives lorsque les autorités demandent l'aide de leurs homologues d'une autre juridiction et le partage de renseignements. La plupart des pays africains étant dotés d'administrations fiscales, ceux-ci ont été invités à utiliser les plateformes et les structures d'échange de renseignements (EdR) existantes.
20. Les participants à la réunion se sont accordés sur le fait que les stratégies et les politiques des États membres destinées à soutenir et à étendre les idéaux de la ZLECAF devraient cibler les activités régionales valorisant nos ressources naturelles. Par conséquent, au lieu d'exporter des ressources naturelles hors du continent, ces ressources devraient être exportées vers d'autres pays africains pour fabriquer des produits finis. Dans cette optique, les participants ont exhorté le Secrétariat de la ZLECAF à collaborer avec l'Union africaine, la Banque africaine de développement, les CER, les pays et les partenaires à la promotion de cette initiative. Les participants sont d'avis que cette collaboration continentale permettra à la ZLECAF de réussir à coopérer en matière de facilitation des échanges, de commerce numérique, de gestion des risques, d'automatisation des processus et des procédures, et de coordination entre les administrations commerciales, fiscales et douanières.

21. Les participants ont noté la fragmentation des politiques fiscales à travers le continent, résultant principalement des multiples CER et de l'indépendance juridictionnelle des pays. Cependant, à l'instar des autres continents, ils ont convenu que pour que la ZLECAf arrive à contribuer à la mobilisation des ressources intérieures, l'Union africaine devrait travailler en étroite collaboration avec les CER et les États membres pour mener des initiatives de politique fiscale sur le continent par l'élaboration et la mise en œuvre de positions communes. À cet égard, l'ATAF a été vivement encouragé à poursuivre son travail avec l'Union africaine sur le développement et la mise en œuvre de la stratégie fiscale de l'Union africaine pour l'Afrique – « La quête d'indépendance financière ».
22. Les délégués sont conscients de la perte attendue à court terme de recettes douanières pendant la période d'ajustement, mais soutiennent les avantages à long terme de la mise en œuvre de la ZLECAf. L'expérience positive des communautés économiques régionales telles que la CAE dans le processus d'intégration est porteuse d'espoir : les pays devraient s'attendre à une interruption minimale de la collecte des droits de douane et des taxes. Dans cette optique, un accent particulier a été mis sur la volonté politique et le soutien des hauts dirigeants, ainsi que sur le rôle plus marqué des CER dans les campagnes de sensibilisation à la mise en œuvre de la ZLECAf.
23. L'importance de l'harmonisation des politiques applicables a été largement soulignée, notamment en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale africaine, la réduction de l'abus et de la mauvaise utilisation des régimes d'incitations fiscales, le renforcement de la coopération et la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends qui permettra de résoudre les malentendus entre les parties au cours du processus de mise en œuvre de la ZLECAf.
24. Au cours de la réunion, l'ATAF, la CUA, la communauté des affaires et d'autres partenaires régionaux/internationaux ont été invités à poursuivre les débats, les discussions et les ateliers sur les questions liées à la mise en œuvre de la ZLECAf et à concevoir des stratégies permettant d'assurer un processus harmonieux.