



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE

de la décision de la Commission relative à une mesure individuelle en faveur de l'Afrique de l'ouest à financer sur le 11^e Fonds européen de développement

Document relatif à l'action pour le programme d'appui à la transition fiscale en Afrique de l'ouest (PATF)

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Programme d'appui à la transition fiscale en Afrique de l'ouest (PATF) Numéro CRIS: ROC/FED/039-133 Financé par 11 ^e Fonds européen de développement	
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	Région Afrique de l'ouest. L'action sera menée dans les États membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA): Bénin, Burkina, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo et la Mauritanie.	
3. Document de programmation	11 ^e FED, Programme indicatif régional Afrique de l'ouest (PIR 2014-2020)	
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Domaine prioritaire 2: intégration économique régionale, aide au commerce. Domaine thématique: appui à la mise en œuvre de l'accord de partenariat économique (APE)	Aide publique au développement: OUI ¹
5. Montants concernés	Coût total estimé: 10 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 10 000 000 EUR	
6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de	Modalité de projet Gestion indirecte avec les commissions de la CEDEAO et de	

¹ L'aide publique au développement « doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ».

mise en œuvre	l'UEMOA.			
7. Code(s) CAD	15114 Mobilisation des ressources intérieures 15155 Politique et administration fiscales			
b) Principal canal de distribution	Institutions du secteur public - 10000			
8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»	N/A		
10. Objectifs de développement durable (ODD)	ODD principal - N°17 – Partenariat mondial			

RESUME

Le processus d'intégration en Afrique de l'ouest a enregistré des avancées significatives vers la création d'un marché commun. La mise en place de l'Union douanière (Tarif extérieur commun (TEC)-UEMOA et TEC-CEDEAO) s'est traduite par une baisse significative des taux nominaux des droits de porte. Cette baisse devrait s'accroître encore davantage à moyen et long terme du fait de l'application de l'accord de partenariat économique (APE). C'est dans ce contexte que l'Afrique de l'ouest s'est engagée à mettre en place des réformes fiscales dans le cadre de la transition fiscale induite par la libéralisation des échanges. L'Union européenne s'est engagée à apporter un appui à l'Afrique de l'ouest dans la mise en œuvre de réformes qui devront contribuer à améliorer l'environnement des affaires et l'accroissement des investissements en Afrique de l'ouest en vue de favoriser l'augmentation des échanges entre les États et l'intégration de la région dans le commerce international.

La présente action, le programme d'appui à la transition fiscale, porte principalement sur l'appui aux réformes à la région Afrique de l'ouest dans le contexte de la mise en œuvre des programmes de transition fiscale et de l'APE.

L'objectif global du projet est d'appuyer la mise en œuvre de programmes de transition fiscale en Afrique de l'ouest, consécutifs à la mise en œuvre des politiques régionales de libération des échanges (union douanière, TEC, APE). Les objectifs spécifiques poursuivis sont: (1) élargir l'assiette fiscale en vue d'accroître le niveau de recettes fiscales intérieures et leur durabilité (2) renforcer la coordination et la capacité institutionnelle des États membres, de la CEDEAO et de l'UEMOA pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de transition fiscale. (3) renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Le projet sera mis en œuvre en gestion indirecte avec les deux commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA à travers plusieurs contrats de service et une subvention directe à l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

1 CONTEXTE

1.1 Contexte régional / Domaine thématique

Le renforcement de l'intégration des économies de l'Afrique de l'ouest et leur intégration progressive dans l'économie mondiale sont des objectifs majeurs et constituent des priorités pour la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) et pour l'Union Economique Monétaire ouest Africaine (UEMOA), toutes deux chargées de conduire l'intégration de cette région. Le processus d'intégration en Afrique de l'ouest a enregistré des avancées significatives vers l'approfondissement du marché commun. On note particulièrement la mise en place d'un schéma de libéralisation des échanges, basé sur des règles d'origine et un processus de désarmement tarifaire qui a abouti, à l'établissement d'une zone de libre-échange. Parallèlement, un tarif extérieur commun (TEC) a été mis en place, faisant de la région une union douanière. En outre, dans l'optique de l'harmonisation de la fiscalité intérieure, un programme de transition fiscale (PTF) a été adopté par l'UEMOA en 2006 et un second par la CEDEAO en 2013. Au plan intérieur, il s'agit de mettre en place une fiscalité de droit commun mieux articulée avec la fiscalité douanière, simple, cohérente et incitative qui vise à la promotion de la compétitivité et la croissance économique tout en permettant une plus grande mobilisation des recettes fiscales permettant l'engagement des

dépenses publiques nécessaires à la réalisation des politiques de développement et d'investissement des États d'Afrique de l'ouest.

Dans la perspective de la mise en œuvre de l'APE régional, les réformes fiscales devront contribuer à améliorer l'environnement des affaires et l'accroissement des investissements en Afrique de l'ouest. L'APE régional prévoit également l'instauration d'un dialogue et d'une coopération en matière d'ajustement fiscal.

S'agissant plus précisément de la CEDEAO, il convient également d'évoquer la situation du Nigeria, exceptionnelle à maints égards:

- la pondération du Nigéria dans le PIB CEDEAO s'élève à au moins 75 %;
- le Nigéria détient environ 51 % de la masse monétaire CEDEAO;
- il compte plus de la moitié de la population (185 sur 345 millions) de la CEDEAO;
- le Nigéria est un État fédéral comptant 36 États membres auxquels il faut ajouter le territoire d'Abuja (capitale fédérale);
- il tire l'essentiel de ses recettes budgétaires des hydrocarbures, si bien que ses recettes fiscales intérieures (hors hydrocarbures) ne représentent qu'entre 5 et 10% de l'ensemble des recettes budgétaires;
- le Nigéria n'a pas introduit une véritable taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais davantage une taxe sur les ventes de 5% (pas de remboursement de crédit de taxe, ni d'imputation de la taxe d'amont).

L'appréciation de la situation de la région Afrique de l'ouest eu égard au présent appui envisagé doit par conséquent tenir compte des caractéristiques intrinsèques du principal État membre (EM) de la CEDEAO.

Ajoutons enfin qu'à défaut de l'adoption de l'APE régional, la Cote d'Ivoire, le Ghana et l'Union européenne ont signé et ratifié des APE intérimaires (entrés en vigueur respectivement en septembre et décembre 2016) qui prévoient une libéralisation d'environ 80% des droits de douanes sur une période de 15 ans.

1.1.1 Évaluation de la politique publique et du cadre stratégique de l'UE

Pour concrétiser la vision 2020 de la CEDEAO et le plan stratégique 2011-2020 de l'UEMOA, les deux organisations régionales (ORs) mettent en œuvre des politiques communes et des projets dans les secteurs clé, notamment l'agriculture, l'industrie, l'énergie, les transports, etc. En termes de transition fiscale (TF), les décisions n°10/2006/CM/UEMOA, n°08/2015/CM/UEMOA et n°16/2006/CM/UEMOA fixent respectivement les orientations du programme de TF, les modalités d'évaluation des dépenses fiscales et celles du programme d'harmonisation de la fiscalité directe au sein de l'UEMOA dont les principaux axes portent sur l'harmonisation de l'impôt sur les bénéficiaires, de l'impôt sur les revenus et des capitaux mobiliers. Elles sont complétées au niveau de la CEDEAO par la directive portant adoption du programme de TF de la CEDEAO, la directive C/DIR.1/05/09 portant harmonisation des législations des États membres de la CEDEAO en matière de taxe sur la valeur ajoutée et la directive C/DIR.2/06/09 portant harmonisation des législations des États membres de la CEDEAO en matière de droits d'accise. Ajoutons enfin, que la CEDEAO a établi un projet de politique d'investissement particulièrement ambitieux abordant les politiques de régulation et de promotion de l'investissement (notamment la question de la régulation des mesures d'exonération et d'exemption) ainsi que la politique fiscale (notamment, harmonisations fiscales, incitations fiscales et mesures tendant à lutter contre la fraude fiscale internationale et l'érosion des bases d'imposition).

Certains critères et indicateurs permettent de mesurer les efforts des États membres (EM) - notamment ceux de la zone UEMOA - concernant l'amélioration de leur capacité de mobilisation des ressources internes et de transfert de la pression fiscale de la douane vers la fiscalité intérieure. Ces critères et indicateurs ressortent de la décision n°34/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 qui constitue un véritable mécanisme de suivi-évaluation de la performance de la transition fiscale enregistrée dans chaque EM. L'analyse des trois critères principaux, en particulier celui portant sur la part des recettes intérieures dans les recettes globales, montre que des avancées ont été enregistrées par les administrations fiscales et douanières des EM de l'UEMOA pour tendre vers la concrétisation de la transition fiscale. Ainsi, l'analyse de la structure des recettes met en évidence, à quelques exceptions près, la baisse progressive des recettes de porte au profit de la fiscalité intérieure, ce qui est caractéristique d'un processus de transition fiscale.

Enfin, précisons que le présent appui entre dans le cadre de la mise en œuvre du programme de l'APE pour le développement (PAPED) dont l'un des axes porte sur la transition fiscale. Par ailleurs, le projet est en cohérence avec les politiques de développement de l'UE, en particulier (i) le consensus européen sur le développement et l'agenda pour le changement «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE», (ii) la stratégie d'aide au commerce de l'UE, l'initiative « *Collect more and spend better* » issue de l'Addis Tax Initiative ainsi que (iii) les objectifs de l'accord de Cotonou entre les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et l'UE, notamment les piliers relatifs à la coopération au développement et à la coopération économique et commerciale.

1.1.2 Analyse des parties prenantes

Cet appui vise principalement à renforcer les capacités institutionnelles/humaines des administrations fiscales des États de la région Afrique de l'ouest et des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA pour la mise en œuvre des programmes de transition fiscale. Du fait de sa dimension régionale, le PTF impliquera différentes parties prenantes et/ou bénéficiaires et contribuera à renforcer les synergies entre eux.

En particulier, **les États membres** seront bénéficiaires directs des renforcements de capacités spécifiques relatifs aux activités du projet et seront également impliqués à travers diverses institutions telles que les entités nationales de mise en œuvre et de suivi des réformes fiscales (administrations fiscale et douanière, comités nationaux de programme de transition, cellules de politique fiscale ou service spécialisés y relatif). Il est précisé que ces renforcements de capacités spécifiques sont distincts de ceux délivrés par les deux Centres régionaux d'assistance technique du FMI (AFRITAC) qui portent essentiellement sur le renforcement des capacités des agents en fiscalité générale, en gestion et recouvrement des impôts (segmentation des redevables et des structures dédiées) et sur l'amélioration organisationnelle des structures existantes.

Les **deux organisations régionales, CEDEAO et UEMOA**, seront également bénéficiaires d'un appui institutionnel, principalement dans l'élaboration et la gestion du système de suivi et d'évaluation des programmes de TF. Elles bénéficieront également d'un renforcement de capacités concernant les activités mises en œuvre en vue d'atteindre les résultats et objectifs du présent appui.

La société civile de l'Afrique de l'ouest (y compris le secteur privé, les universités et les chambres de commerce et autres associations qui travaillent sur les domaines fiscaux) sera aussi bénéficiaire.

Enfin, les bénéficiaires finaux du projet sont les populations de l'Afrique de l'ouest. Celles-ci tireront parti de l'amélioration des conditions de vie rendue possible par: (i) des recettes fiscales accrues au service du développement, de la réduction de la pauvreté et de l'investissement productif et (ii) une gestion fiscale plus efficace (modernisation et réduction des procédures fiscales) et plus transparente (gestion des incitations fiscales et des prix de transfert).

1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

Les efforts soutenus de la région dans la poursuite des réformes ont permis d'enregistrer des progrès notables dans le domaine de la transition fiscale et une évolution positive de la fiscalité intérieure par rapport à la fiscalité de porte commence à s'opérer.

Cependant, force est de constater que des années après, malgré de notables progrès, les administrations fiscales des EM n'ont pas encore réussi à atteindre les objectifs de la transition fiscale. Malgré la mise en œuvre d'importantes réformes induites par les directives et décisions y afférentes, la transition fiscale dans les pays de la région continue d'être confrontée à des contraintes institutionnelles qui affectent négativement la mise en œuvre de l'intégration.

Insuffisances du cadre juridique et réglementaire de la politique d'harmonisation

Une des principales faiblesses porte sur les insuffisances du cadre juridique et réglementaire de la politique d'harmonisation des législations fiscales des EM, notamment pour ce qui concerne les EM situés hors de l'UEMOA. De plus, même dans l'espace UEMOA, bien des points essentiels de l'harmonisation ne sont pas abordés par les directives ou décisions. Outre la question du cadre institutionnel, se pose également la question de la fluidité et de la récurrence des échanges entre techniciens de la fiscalité et des douanes des pays et des commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Ainsi, en matière d'harmonisation des régimes et mécanismes fiscaux, la question du remboursement de la TVA, qui constitue un élément essentiel de sa neutralité ou de son efficacité, est différemment traitée dans les États, le dispositif communautaire ne prévoyant aucune mesure impérative sur ce point. Par ailleurs, la différence de définition du champ des exonérations de TVA d'un État à l'autre de la région et l'application de taux différents de TVA persistent et contribuent à réduire l'efficacité de ce dispositif communautaire. D'autre part, la région fait face à un manque d'harmonisation des régimes ou une faible clarté des dispositions communautaires concernant les exonérations sur les produits sensibles. De même, les normes (directive, décision) ne couvrent pas l'harmonisation en matière d'impôts directs (impôt sur le bénéfice des entreprises) pour les EM situés hors de l'UEMOA. Enfin, il n'existe aucune harmonisation entre les directives UEMOA et CEDEAO portant sur les droits d'accise, sur la clause d'origine et sur l'application du tarif extérieur commun (TEC).

Défis majeurs de l'élargissement de l'assiette fiscale

La seconde faiblesse à relever réside dans l'élargissement de l'assiette fiscale qui demeure un défi majeur pour l'ensemble des administrations fiscales de la région et qui doit permettre d'accroître la mobilisation des recettes intérieures des EM.

L'élargissement de l'assiette fiscale repose sur le renforcement des centres des moyennes entreprises, sur l'identification des contribuables, ainsi que la mise en œuvre de méthodes de recherches et de recoupements, notamment (mais pas seulement) assises sur des liaisons informatiques entre administrations des douanes, des impôts et des marchés publics. Il en est de même pour le contrôle fiscal et la gestion des risques fiscaux et douaniers. Ces échanges

supposent la mise en place de plateformes informatiques. Sur ces différents points, le travail de fond des deux AFRITAC est opératif et paraît porter ses fruits.

▪ Une prépondérance du secteur informel

L'économie de la région est dominée par la prépondérance du commerce informel caractérisé par l'absence d'enregistrement des activités commerciales. Une amélioration substantielle de la mobilisation des recettes nécessite qu'en plus des efforts de rationalisation des administrations en charge du recouvrement des recettes fiscales, des actions pertinentes soient entreprises en vue d'élargir la base économique en créant les conditions favorables à la transformation structurelle du secteur traditionnel. Cependant, le choix a été fait de ne pas traiter cette question dans le cadre de ce programme.

La durée du projet et les ressources disponibles dans le présent projet ne permettront pas d'atteindre des résultats tangibles dans ce secteur complexe à cause notamment de la multiplicité et la diversité des acteurs et de leurs domaines d'intervention. Il est plus pertinent de traiter cette question dans un programme complet et intégrateur qui prenne en compte tous les aspects de la problématique du secteur informel.

▪ Un recours fréquent aux avantages fiscaux

Les dépenses fiscales correspondent à un abandon de recettes fiscales résultant de la mise en œuvre de dispositions spéciales dérogeant à une norme dite « norme de référence ». Elles sont mises en œuvre dans le but de favoriser un comportement économique particulier (par exemple la production locale) ou d'accorder des subventions à certains groupes sociaux. Les dépenses fiscales sont un outil de politique économique utilisé dans le monde entier (y compris dans l'UE), mais c'est l'absence de transparence ou de justification des dispositifs qui pose problème.

Une meilleure connaissance et une évaluation régulière des dépenses fiscales, selon une méthodologie garantissant une comparabilité, représentent donc un défi pour la région, dans une optique d'optimisation du rendement fiscal, d'amélioration de la performance et de la transparence dans la gestion des finances publiques. Des travaux ont d'ores et déjà été menés au niveau de la commission de l'UEMOA avec l'appui technique du centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF) et du pôle de Dakar (France Expertise et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui ont abouti à la décision n°08/2015/CM/UEMOA du 2 juillet 2015 de l'UEMOA avec notamment la définition d'un système fiscal de référence (le Sénégal semble le plus avancé mais le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire indiquent avoir également fait des progrès dans ce sens). Toutefois, seuls trois pays de l'UEMOA ont mené et publié une évaluation des dépenses fiscales à ce jour: le Sénégal, le Burkina-Faso et le Bénin (celle du Mali est en cours, et le Togo a pour objectif de publier son étude prochainement).

Dans le prolongement des travaux déjà menés dans la région, et en écho aux travaux réalisés notamment par la plateforme de collaboration sur les questions fiscales à la demande du G20, le présent projet pourrait contribuer au renforcement de la maîtrise des dépenses fiscales en Afrique de l'ouest.

▪ Les faibles capacités de la région à lutter contre l'évasion fiscale, le flux financiers illicites et la fraude fiscale.

D'autres domaines où la coopération à l'échelon régional devrait également être renforcée sont ceux relatifs aux **mesures de lutte contre la fraude fiscale**: contrôle des prix de transfert (opérations transnationales réalisées sur des bases financières déséquilibrées, frais de gestion excessifs ou fictifs, sous-capitalisation des filiales, redevances excessives, etc.), définition de

l'établissement stable, etc.), système d'échange automatique (ou non) d'informations (l'African Tax Administration Forum (ATAF), OCDE), mise en place de système de lutte contre la corruption et la fraude fiscale par les entreprises nationales ou transnationales et échanges de bonnes pratiques entre les EM. L'ensemble de ces mesures doivent permettre d'accroître la base imposable des filiales ouest-africaines ou des entreprises ouest-africaines ayant des filiales à l'étranger et, par conséquent, d'accroître l'impôt sur le bénéfice (IS) et les retenues à la source (dividendes, redevances, ...).

- L'imposition inefficace des activités extractives

Comme pour le reste de l'Afrique, le niveau des revenus collectés dans la région au niveau des ressources naturelles extractibles demeurent souvent inférieurs à ceux réalisés par d'autres pays dans le monde. Comme l'indique une note de la Banque africaine de développement (BAD)², il est cependant difficile de dégager une image claire de la situation; les contrats comportant souvent des clauses de confidentialité très strictes énoncées par les entreprises, les gouvernements, les investisseurs et les banques impliquées.

Plusieurs fonds fiduciaires spécialisés ont été mis en place pour traiter de ces questions qui ne seront pas abordées directement dans le cadre de ce projet, en particulier la phase 2 du Managing Natural Resource Wealth Trust Fund mis en œuvre par le Fonds monétaire international (FMI) sur la période 2016 – 2022 et pour laquelle au moins 11 pays de la région sont éligibles. Dans ce domaine, la Commission soutient également l'initiative Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Les sujets liés aux dépenses fiscales et aux prix de transferts permettront toutefois de les aborder de manière indirecte.

- La problématique de l'introduction du régime douanier de la Libre Pratique.

Ce régime douanier, qui avait été évoqué dans l'identification, n'aura de conséquences en termes de mobilisation des recettes fiscales intérieures que de manière indirecte: la répartition d'une quote-part des droits de douanes aux États membres assurera en principe la libre circulation des biens dans l'Union après paiement du TEC lors de l'entrée dans l'Union, ce qui favorisera les échanges intracommunautaires et, par voie de conséquence, un accroissement des impôts et taxes intérieures dans l'ensemble des EM de la CEDEAO. Il est donc proposé de ne pas intégrer ce résultat dans le présent appui dans la mesure où (i) les EM de la CEDEAO ne paraissent pas encore prêts à négocier et intégrer un tel régime (question de la compensation des droits de douane, cas particulier du Nigeria), (ii) il existe déjà une étude engagée par l'UEMOA sur ce point (sur financement UE pour les termes de référence et UEMOA, pour l'étude) non encore achevée et (iii) la thématique est abordée dans le programme de facilitation des échanges pour l'Afrique de l'ouest, financée en partie sur les ressources du PIR, 11^e FED.

- L'inefficacité des taxes foncières urbaines

Avec l'urbanisation galopante de la plupart des capitales de la région, les taxes foncières urbaines constituent une source de taxation importante qui est largement inexploitée. Des études de plus en plus approfondies existent sur la taxation du foncier urbain qui pourrait contribuer à élargir l'assiette fiscale et à renforcer la décentralisation financière. Les taxes foncières constituent un candidat naturel, dans la mesure où elles sont l'un des rares impôts progressifs, administrativement applicables en Afrique, et qui suivent automatiquement le rythme de l'expansion urbaine.

² Comité des dix notes d'information, N°2/10, 2010, Mobilisation des ressources intérieures à travers l'Afrique : tendances, défis et possibilités d'action

La Commission européenne (CE) a récemment lancé une étude sur les caractéristiques économiques, le potentiel de revenus et les problèmes administratifs de la fiscalité foncière dans un contexte de développement. Cette étude devrait faire des suggestions sur la manière dont la CE devrait soutenir l'introduction de la fiscalité foncière (démarche séquentielle, calendrier réaliste des réformes politiques, etc.). De même au niveau international, l'ATAF s'associe au Centre international pour l'impôt et le développement pour la mise en œuvre de l'initiative africaine de l'impôt foncier (African Property Tax Initiative - APTI) financé par la Fondation Bill et Melinda Gates. L'objectif étant de stimuler et d'encourager l'utilisation plus large de systèmes de taxation foncière plus efficaces en Afrique à travers un partage d'expérience (analyse technique, documentation, collaboration, renforcement mutuel, communication, etc.).

Toutefois, compte tenu de l'existant dans la région Afrique de l'ouest (peu significatif et peu fiable) et donc de l'importance du travail à accomplir sur l'ensemble de la CEDEAO (maîtrise du cadastre fiscal urbain notamment), il paraît préférable de situer ce résultat dans un programme d'appuis spécifique ou, à tout le moins, d'une durée plus longue et assorti d'un budget plus conséquent.

La dualité de structures complexifie l'analyse régionale ainsi que la mise en œuvre des solutions retenues

Il existe dans la région Afrique de l'ouest (AO) deux espaces communautaires distincts: l'UEMOA et la CEDEAO qui comprend la 1^o économie de la région AO, le Nigéria, pays également le plus peuplé, ce qui accentue l'hétérogénéité de la région.

L'UEMOA s'est dotée de normes juridiques (règlements, directives, décisions) englobant la plupart des impôts et taxes (TVA, IS, revenus mobiliers, droits d'accise) tandis que la CEDEAO ne dispose actuellement que de deux directives communautaires en matière fiscale (TVA, droits d'accise), mais a engagé un travail intéressant concernant l'instauration d'une harmonisation en matière de politique de l'investissement dans la CEDEAO devant déboucher sur un code d'investissement communautaire. Les deux organisations régionales disposent également d'une directive portant sur la TF, montrant ainsi leur volonté commune de promouvoir les ressources intérieures face à la baisse mécanique des recettes de porte.

Cette dualité de structures complexifie l'analyse régionale ainsi que la mise en œuvre des solutions retenues. L'appui devra tenir compte de cette dualité, en particulier dans les conditions et modalités de mise en œuvre.

Les faibles capacités des commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA dans le suivi et l'évaluation des programmes de transition fiscale

Les capacités des commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA dans le suivi et l'évaluation des programmes de transition fiscale méritent d'être renforcées. En effet, la mise en œuvre des programmes de transition fiscale au niveau des EM de la CEDEAO et de l'UEMOA nécessite des relations plus soutenues entre les institutions communautaires et leurs EM, ainsi qu'un meilleur accompagnement de la part des institutions communautaires. L'absence ou la faible efficacité de dispositifs institutionnels d'encadrement, de suivi et d'évaluation des activités entrant dans le cadre des PTF constitue un handicap pour l'atteinte des objectifs des PTF.

En effet, le dispositif de pilotage n'est pas encore en place au niveau de la CEDEAO. S'agissant de l'UEMOA, bien qu'un tel dispositif existe, son fonctionnement devra être amélioré à cause de plusieurs insuffisances notamment: la faible qualité des rapports, la non disponibilité de certaines instances au niveau des EM (par exemple, les comités de politiques

fiscales), le manque d'harmonisation des définitions, l'absence de rapport consolidé sur la transition fiscale et de dimension politique dans le suivi de la transition fiscale, etc.

Par ailleurs, les deux commissions ne disposent pas de systèmes efficaces pour avoir une bonne connaissance et fournir des informations sur les programmes et autres initiatives d'appuis, les évolutions au niveau international ainsi que sur les progrès dans la région sur les questions fiscales; ce qui rend difficile toute coordination régionale. Elles doivent donc être appuyées pour devenir des centres d'expertise sur les questions fiscales, d'analyse budgétaire et d'appui aux EM sur ces questions.

En outre, les réformes fiscales sont fortement dépendantes de la volonté politique des EM. Il sera nécessaire d'instaurer un dialogue permanent et itératif entre les deux commissions et les EM, y compris au niveau politique en vue d'impulser ces réformes.

1.2 Autres domaines d'évaluation

Sans objet.

2 RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau de risque	Mesures d'atténuation
Faiblesse des capacités humaines et institutionnelles pour mener les réformes	M	(i) Appuis institutionnels et assistances techniques générales en fiscalité et gestion de l'impôt apportés par les partenaires (AFRITAC) pour renforcer les capacités des administrations fiscales, (ii) Appuis techniques spécifiques aux personnels ciblés des EM ainsi qu'aux deux commissions apportés par le présent appui
Faible application des réformes liées aux PTF par les États	M	Renforcement du dispositif de suivi et reportage des PTF
Forte dépendance de la volonté politique / Forte pondération du Nigéria	H	(i) Approche participative, (ii) Prise en compte des besoins effectifs des bénéficiaires, (iii) Information et sensibilisation des acteurs impliqués (acteurs politiques et techniques de la région) ainsi que des appuis en assistance technique ciblée, (iv) Impulsion des réformes par le comité de pilotage et la plateforme de dialogue politique prévus par le projet (v) Prise en compte du cas particulier du Nigeria
Faible absorption des ressources liées à l'insuffisance de coordination entre les bénéficiaires	M	(i) Appui à la coordination des activités et au mécanisme de pilotage du projet par la création d'un comité de pilotage (ii) Mécanisme de pilotage et de coordination du FED (COS), (iii) Dialogues entre les organisations régionales et les EM dans le cadre de la mise en œuvre du projet
Capacités limitées des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA dans la gestion et la mise en œuvre de projets	M	(i) Recrutement d'AT pour appuyer la gestion et la mise en œuvre du projet, (ii) Comité de pilotage formé par un représentant de la CEDEAO, de l'UEMOA et deux unités d'appui à la TF
Hypothèses		

Les États AO et les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA demeurent engagés pour l'intégration régionale et les réformes fiscales.

3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1 Enseignements tirés

Grâce aux appuis financiers qu'elle apporte aux centres AFRITAC (ouest I et II), l'Union européenne contribue déjà au renforcement de capacité et de modernisation des administrations fiscales dans le cadre de la TF (*augmentation des recettes issues de la fiscalité intérieure, renforcement des capacités des services dédiés aux moyennes entreprises (DME), amélioration de la sélectivité des contrôles fiscaux et du recouvrement des arriérés, simplification et modernisation des procédures fiscales*). Néanmoins, la diversité des thématiques couvertes par les programmes des deux AFRITAC ouest ne permet pas d'appuyer suffisamment les réformes liées spécifiquement à la TF.

Aussi, ce projet peut être considéré comme le premier à caractère régional dont bénéficie les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA (ainsi que des États) en matière de transition fiscale. Sa conception, toutefois, s'appuie sur l'expérience acquise dans l'exécution des précédents projets de renforcement des capacités et de réformes mis en œuvre au niveau des EM et soutenus par l'UE et par d'autres partenaires au développement.

Afin de s'assurer de l'atteinte et de la durabilité des résultats attendus des actions de renforcement envisagées, il est impérieux de s'assurer que les bénéficiaires de l'appui disposent des capacités minimales requises pour s'appropriier lesdites actions et que le système de suivi-évaluation est performant. Cette leçon est clairement reflétée dans la conception du présent projet, les activités et les bénéficiaires ayant été ciblés sur la base des analyses institutionnelles déjà réalisées. Il est également nécessaire de lier étroitement les opérations de renforcement des capacités aux programmes de TF des ordonnateurs régionaux afin d'assurer la synergie entre ces deux types d'opérations et assurer la complémentarité avec les appuis des autres bailleurs. Le projet est destiné à renforcer les capacités liées à la conception et à la mise en œuvre des réformes de TF et donc de politiques publiques dans des domaines critiques ayant trait à la mobilisation des ressources internes, la transparence, et l'efficacité de la dépense fiscale. Les interventions du projet sont alignées sur celles du PTF de la CEDEAO et de l'UEMOA pour un impact direct et plus visible de l'action de l'UE dans les thèmes susmentionnés.

Enfin, il paraît préférable de confier autant que faire se peut la maîtrise de la mise en œuvre aux 2 ordonnateurs régionaux afin de (i) renforcer leur représentativité et leur crédibilité auprès des EM et (ii) de favoriser l'appropriation par les deux ordonnateurs régionaux des objectifs et des résultats de l'appui. Néanmoins, les EM doivent être fortement associés dans le cadre, en particulier, d'un dialogue constant, constructif et itératif, afin que les bénéfices du programme se matérialisent également au niveau national.

3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Avec les 10^e et 11^e PIN, l'UE intervient dans le domaine des finances publiques avec des appuis aux administrations fiscales et douanières. Par ailleurs, plusieurs programmes d'appuis budgétaires dans la région mettent en évidence l'intérêt porté à la question de la mobilisation des ressources internes et à la question des dépenses fiscales. Également un autre programme sur les prix de transfert dans la CEDEAO était une composante du projet d'amélioration du climat des affaires et des investissements en Afrique de l'ouest du 10^e FED (réalisation Banque mondiale (BM)). Jusqu'à présent, 3 EM ont reçu un appui de la BM. Il s'agit: du

Nigeria, du Liberia et du Sénégal. D'autres ont demandé à en bénéficier: Togo et Cote d'Ivoire (budget UE de 7 700 000 EUR, début novembre 2014 – fin novembre 2018).

Ces appuis viennent en complément à ceux des partenaires tels que le FMI (département des finances publiques au siège) et les centres AFRITAC ouest 1 et 2 dont les activités portent essentiellement sur le renforcement de l'administration fiscale par des appuis en méthodologie d'organisation et ou en « outils » et méthodes de travail dont l'objectif est le développement de l'efficacité des administrations fiscales (assistance technique fiscale et non stratégie fiscale).

Le PNUD « le pôle » de Dakar, est plus particulièrement intervenu en matière de dépenses fiscales (atelier destiné à faire un état des lieux de la gestion des avantages fiscaux accordés et de leur évaluation, proposition d'un acte juridique communautaire harmonisant les pratiques d'évaluation et de présentation des rapports sur les dépenses fiscales) essentiellement en zone UEMOA. Un guide méthodologique d'évaluation des dépenses fiscales a été validé en mai 2015 en collaboration avec le centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF) qui est une association francophone non gouvernementale à but non lucratif regroupant les hauts responsables des administrations fiscales de 30 pays d'expression française situés sur 4 continents.

Les administrations fiscales de l'UEMOA bénéficient également des ateliers du CREDAF, qui sont appuyés par le pôle dans le cadre d'un accord de partenariat. Le CREDAF développe périodiquement des outils sous forme de guides pratiques sur des sujets spécifiques et forme ses membres sur ces outils afin de renforcer les capacités d'action des administrations fiscales. En 2016, les travaux de CREDAF ont validé un guide sur la gestion des remboursements de crédits de TVA et ont initié une réflexion sur la gestion des industries extractives.

La Banque mondiale (BM) appuie la région AO en matière de prix des transferts dans le cadre d'un programme de travail élargi financé par l'UE qui vise à approfondir l'intégration régionale en Afrique de l'ouest. Au niveau des pays, l'assistance technique est apportée au Libéria, au Nigéria, et au Sénégal et se fait en partenariat avec l'OCDE et l'African Tax Administration Forum (ATAF). Elle finance également une assistance technique d'Expertise France pour le renforcement des capacités de l'administration fiscale mauritanienne en matière de politique de prix de transfert. Au niveau régional, la Banque mondiale a réalisé une étude de prix de transfert dont la principale conclusion est que de nombreux pays de la CEDEAO manquent encore de règles efficaces pour contrer les profits découlant des prix de transfert et d'autres arrangements d'érosion de base. Cela a également été confirmé par les pays de la CEDEAO eux-mêmes lors de la première réunion régionale sur les prix de transfert organisée pour les États membres de la CEDEAO en octobre 2016. Les recommandations de l'étude ont été prises en compte dans le cadre du présent projet. La BM est intervenue également sur le régime du transit douanier (notamment, corridor Abidjan/Ougadougou) dans le cadre du 2^e Regional Trade Facilitation and Competitiveness Policy Operation.

En dehors des AFRITAC, le FMI appuie la commission de l'UEMOA en matière de fiscalité en vue de renforcer le cadre d'harmonisation et mieux servir les objectifs du traité de l'UEMOA. L'appui sera renouvelé sur la période 2017–2020 sous forme d'assistance technique (mission siège, experts court terme, séminaires). Il abordera plus globalement le programme de transition fiscale (simplification de la directive, simplification des indicateurs, et appui à la traduction dans les politiques fiscales des EM) et plus spécifiquement les droits d'accise sur le tabac et l'imposition du secteur financier.

L'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) appuie la commission de la CEDEAO en matière de TF par une assistance à la direction des douanes pour la facilitation du commerce au travers de l'introduction effective du TEC, en prenant en compte ses impacts et en proposant d'éventuelles mesures d'ajustement. Elle a également appuyé la CEDEAO dans le cadre d'une étude sur les exonérations TVA et sur les droits d'accises pratiqués dans les EM de la CEDEAO. GIZ participe auprès du Federal Inland Revenue Service (FIRS) du Nigeria à la promotion d'une meilleure perception du processus et des procédures d'imposition par les petites et moyennes entreprises ainsi que la prise en compte de leurs griefs relatifs au harcèlement fiscal ressenti: politique de communication et de dialogue avec les partenaires, ateliers, formations de formateurs.

L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prépare un projet de coopération avec la commission de la communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) sous la forme d'un programme régional pour l'intégration et le développement économiques de l'Afrique de l'ouest (PRIDE). Le programme comporte trois natures d'activités par lesquels le renforcement des méthodes (harmonisation, production et diffusion) des statistiques et des capacités en matière fiscale. Il a prévu des appuis techniques à la région en matière d'incitations fiscales, d'harmonisation d'impôts (TVA prioritairement), de lutte contre les flux financiers illicites via une amélioration de la transparence fiscale et de la coopération inter-agences, de prix de transfert et de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) ainsi qu'en matière de contrôle fiscal. A travers ce programme, la région profitera de l'expérience de l'OCDE sur des questions très techniques ainsi que de son réseau de partenaires déjà actifs dans la région comme la Banque mondiale et l'ATAF.

D'autres partenaires tels que le département britannique pour le développement international (DFID), GIZ (assistances techniques auprès de la CEDEAO), Expertise France, les coopérations française, suisse, canadienne, danoise, mettent en place des missions d'assistance technique ponctuelles tant au niveau régional que national, qui complètent les actions FMI/AFRITAC.

3.3 Questions transversales

Bonne gouvernance: le projet s'inscrit pleinement dans l'objectif d'amélioration de la gouvernance - et plus particulièrement la gouvernance économique - en Afrique de l'ouest tout en contribuant à l'approfondissement de son processus d'intégration régionale.

Genre: les questions de genre seront intégrées conformément à la communication de la Commission; « Égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans la coopération au développement » du 8 mars 2007 et dans les cadres des plans d'action 2 (GAP 2) développés dans les pays. Les catégories du genre humain (hommes, femmes, enfants...) peuvent être touchées différemment par la libéralisation du commerce. En Afrique de l'ouest, les femmes jouent un rôle primordial dans le secteur agro-alimentaire qui constitue une chaîne de valeurs importante dans les échanges commerciaux. La mobilisation accrue des recettes intérieures générée par les PTF favorisera une augmentation de la part des dépenses des secteurs prioritaires dans le budget qui devrait se traduire par l'intensification des actions publiques en faveur de l'inclusion et de l'équité sociale. Par ailleurs, le commerce informel est une réponse trouvée par les populations, en particulier les femmes, aux difficultés économiques et aux problèmes liés à leur faible niveau d'éducation. A travers la création des conditions favorables à la transformation structurelle du secteur traditionnel, le projet contribuera au développement durable des activités de cette frange de la population.

Social: les bénéficiaires finaux de ce projet sont les populations de l’Afrique de l’ouest. La finalité même du projet est de créer des conditions favorables à une mobilisation accrue des ressources financières internes et à une meilleure gestion de ces ressources en vue d’accroître les moyens d’intervention des États de la région en faveur des couches les plus démunies de la population.

Soutenabilité: la soutenabilité des effets du projet sera assurée d’abord par l’engagement et la volonté politiques des autorités régionales vis-à-vis de l’appropriation des objectifs du projet. Les structures bénéficiaires régionales ont pris une part active dans la préparation du projet et entendent remplir leur rôle en entretenant un dialogue constructif et attentif avec les EM. Les activités du projet s’inscrivent dans le cadre des réformes économiques et financières en cours soutenues, entre autres, par plusieurs bailleurs de fonds dont l’UE. En outre, la mise en place et l’exécution des programmes de formation, de perfectionnement et d’accompagnement, que ces structures recevront ainsi que le transfert des connaissances spécialisées dont elles bénéficieront de la part des experts de haut niveau qui dispenseront les enseignements, offrent une garantie de durabilité des effets attendus en terme de renforcement des capacités institutionnelles. Enfin, grâce à une mobilisation plus forte des recettes fiscales intérieures et à une gestion plus efficiente des dépenses fiscales dès la fin du projet, la région pourra progressivement dégager des ressources plus durables que les recettes douanières.

4 DESCRIPTION DE L’ACTION

4.1 Objectifs/résultats

Ce programme s’inscrit dans le Programme des Nations unies de développement durable à l’horizon 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement les cibles des ODD n°17 – Partenariat mondial. Cela n’implique pas d’engagement de la part de la région Afrique de l’ouest qui bénéficie de ce programme.

L’objectif global du projet est d’appuyer la mise en œuvre de programmes de transition fiscale en Afrique de l’ouest, consécutifs à la mise en œuvre des politiques régionales de libération des échanges (union douanière, TEC, APE,).

Les objectifs spécifiques assignés à cette action sont:

Objectif spécifique 1: élargir l’assiette fiscale en vue d’accroître le niveau de recettes fiscales intérieures.

Objectif spécifique 2: renforcer la coordination et la capacité institutionnelle des États membres, de la CEDEAO et de l’UEMOA pour la mise en œuvre, le suivi et l’évaluation des programmes de transition fiscale.

Objectif spécifique 3: renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Les produits attendus de cette action sont:

Objectif spécifique 1: élargir l’assiette fiscale en vue d’accroître le niveau de recettes fiscales intérieures.

Objectif spécifique 3: renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Produit 1: la gestion de la fiscalité intérieure des États membres est améliorée et mieux coordonnée dans la région.

1.1 *La gestion de la TVA est améliorée et mieux coordonnée dans la région.*

1.2 *L'évaluation de la dépense fiscale est maîtrisée et contribue à la prise de décision et à la transparence sur les exonérations et incitations fiscales.*

Objectif spécifique 3: renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Produit 2: la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, les flux financiers illicites et la corruption est renforcée et contribue à l'accroissement des recettes fiscales.

2.1 *La lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices est renforcée.*

2.2 *La lutte contre les flux financiers illicites et la fraude fiscale est renforcée et la transparence fiscale est améliorée.*

Objectif spécifique 2: renforcer la coordination et la capacité institutionnelle des États membres, de la CEDEAO et de l'UEMOA pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de transition fiscale.

Objectif spécifique 3: renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Produit 3: le système de coordination, suivi et d'évaluation des programmes de transition fiscale est renforcé au niveau de chaque commission et au niveau des EM.

4.2 Principales activités

Par résultats, les principales activités indicatives suivantes sont proposées:

Produit 1: la gestion de la fiscalité intérieure des États membres est améliorée et mieux coordonnée dans la région

▪ **1.1 La gestion de la TVA est améliorée et mieux coordonnée dans la région**

(1) Guide pratique d'application des règles de TVA à destination des administrations fiscales de tous les EM; (2) Organisation des séminaires CEDEAO de clarification des règles de base TVA avec échanges d'expériences entre les administrations fiscales et les bonnes pratiques; (3) Analyse des capacités au niveau des administrations fiscales nationales et, sur cette base, facilitation de la coopération entre les parties prenantes, y compris la levée des obstacles, par rapport à l'application des règles en matière de TVA, y compris les crédits TVA; (4) Développement d'une plateforme de partage régional de la législation en matière de TVA par État membre (règles de la TVA, produits avec réduction de la TVA, remboursement de crédits d'impôt, etc.) et établissement d'un système commun de surveillance des pratiques nationales de la CEDEAO/UEMOA, y compris identification et analyse des meilleures pratiques; (5) En lien avec le point précédent, module d'information précis pour le secteur privé sur les règles applicables dans chaque EM, à vocation de transparence, actions communication et sensibilisation sur les règles de base en matière de TVA (brochure CEDEAO ou guide en ligne à destination des professionnels; (6) Formation de la société civile et du secteur privé dans la mise en œuvre des règles de TVA afin d'améliorer la perception de la TVA dans l'opinion publique et l'accroissement de la conformité à la TVA; (7) structuration des opérateurs de la société civile (associations de consommateurs, business forum) en vue d'un meilleur plaidoyer sur l'application de la fiscalité.

▪ 1.2 L'évaluation de la dépense fiscale est maîtrisée et contribue à la prise de décisions sur les incitations fiscales.

Les activités sont articulées autour de plusieurs axes: (1) Définition d'une méthodologie commune sur la quantification des dépenses fiscales à l'ensemble des EM de la CEDEAO à partir du modèle de l'UEMOA; (2) Améliorer la transparence dans les exonérations fiscales et autres avantages parafiscaux qui contribuent à l'érosion de l'assiette fiscale - Identification et publication/diffusion par chaque EM en liaison avec la CEDEAO des exonérations et exemptions fiscales et douanières dans l'ensemble des législations nationales de chaque EM (code fiscal, des douanes, des mines, de l'investissement, parafiscalité etc.); (3) Installation de systèmes nationaux et régionaux (CEDEAO et UEMOA) de transparence des pratiques nationales sur les incitations fiscales-mise en œuvre d'analyses coûts-avantages systématiques des mesures d'exonération fiscale; (4) Définition et harmonisation de la forme du document portant sur la quantification des dépenses fiscales concernées à produire par chaque EM de la CEDEAO; (5) Étude d'impact net des dépenses fiscales dans chaque EM (analyses coûts-avantages, rationnel économique, impacts sur les investissements, etc.); (6) Appui à la mise en œuvre des politiques en matière d'incitation fiscale; (7) Mise en place d'outils de transparence fiscale en matière de dépenses fiscales (publication et diffusion de résultats auprès des administrations fiscales, de la société civile, des parlements, et d'autres acteurs non étatiques, renforcement du rôle de veille de la société civile et du parlement).

Produit 2, La lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, les flux financiers illicites et la corruption est renforcée et contribue à l'accroissement des recettes fiscales.

▪ R 2.1. La lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices est renforcée.

Les activités sont articulées autour de plusieurs axes: (1) Proposition d'une directive régionale sur l'encadrement des prix de transfert, d'érosion des base de calcul de l'impôt sur les sociétés et des comportements d'évitement fiscal afin d'assurer une concurrence équitable entre toutes les entreprises; (2) Introduction de la directive dans le droit positif des EM ou adaptation de la législation nationale déjà en vigueur; (3) Définition d'un programme de formation pour les personnels dédiés préalablement ciblés des EM et des deux organisations régionales (ORs), et mise en œuvre de ce programme; (4) Définition et mise en place d'un système d'échange d'informations entre les pays de la CEDEAO; (5) Développement d'une base de données régionale de prix comparables, à mettre en relation avec les spécificités propres et infrastructures économiques de chaque pays; (6) Analyse des conventions fiscales internationales signées par les EM de la CEDEAO afin de développer des bonnes pratiques; (7) Développement d'une base de données régionale de prix comparables, à mettre en relation avec les spécificités propres et infrastructures économiques de chaque pays; (8) Organiser ateliers de sensibilisation où les experts des entreprises, les administrations fiscales et la société civile peuvent discuter des problèmes de prix de transfert; (9) Mise en place d'une coordination régionale de conseil sur les prix de transfert-réunissant des représentants de l'administration fiscale et personnalisée, des conseillers fiscaux et des entreprises transnationales.

▪ 2.2. La lutte contre les flux financiers illicites et la fraude fiscale est renforcée.

Les activités sont articulées autour de plusieurs axes: (1) Mise en place d'ateliers régionaux de formation et de sensibilisation sur la transparence fiscale et l'échange international de renseignements; (2) Appuis aux EM en matière d'échange de renseignements: échange automatique des renseignements, échange des renseignements sur les bénéficiaires effectifs,

adhésion au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements, prise en compte des normes internationales de transparence et d'échanges de renseignements, formation des agents des EM; (3) Participation des EM de la CEDEAO aux ateliers sur la lutte contre la corruption et promotion de l'éthique en matière fiscale et douanière; (4) Appui aux spécialistes des EM sur des vérifications fiscales complexes qui concernent les produits sensibles et/ou faisant l'objet de contrebande (ciment, maïs, essence, or, ressources naturelles, etc.), sur les aspects fiscaux des partenariats publics privés (PPP) et sur toutes les vérifications relatives à la fiscalité internationale; (5) Elaboration d'un guide de bonnes pratiques en matière de contrôle fiscal et; (6) Renforcement de l'intégrité et de la transparence des institutions de gouvernance - Echanges d'expériences (séminaire annuel) des EM dans le domaine de la lutte anticorruption dans les régions avec intervention de la société civile (redevabilité).

Produit 3: Le système de coordination, suivi et d'évaluation des programmes de transition fiscale est renforcé au niveau de chaque commission et au niveau des EM.

Les activités sont articulées autour de plusieurs axes: (1) Définition d'une méthodologie de suivi-reportage harmonisée de la TF commune aux 2 commissions; (2) Proposition d'un projet de décision CEDEAO exposant la méthodologie de suivi-évaluation de la TF compatible avec celle en vigueur dans l'UEMOA; (3) Appui à la création d'un comité national opérationnel de suivi (et d'un point focal) de la TF dans chaque EM qui n'en dispose pas encore; (4) Formalisation d'une plateforme de dialogues et d'échanges d'expériences sur la TF (commissions/EM); (5) Mise en œuvre d'une banque de données en vue de l'échange d'informations fiscales et douanières; (6) Opérationnalisation au sein de chaque commission des fonctions de suivi des programmes de transition fiscale et du suivi-reportage des indicateurs standardisés avec l'objectif de constituer un centre d'excellence en matière de données, de capacités techniques et d'appui-conseil aux EM en matière de transition fiscale.

4.3 Logique d'intervention

La présente mission s'inscrit dans la logique de l'approfondissement de l'intégration régionale de la région Afrique de l'ouest qui s'est traduite par la mise en œuvre d'unions douanières et d'un TEC communautaire abaissant par construction le niveau de perception des droits de douane qui constituaient historiquement la principale ressource budgétaire des EM de l'Afrique de l'ouest. La TF, grâce à la mobilisation des ressources intérieures, permet de compenser la baisse des impôts perçus au cordon douanier et en cela, répond également à la prochaine et attendue mise en œuvre de l'APE régional. Dès lors, l'appui apparaît comme stratégique et déterminant pour le futur proche de l'Afrique de l'ouest.

5 MISE EN ŒUVRE

5.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec les commissions de la CEDEAO de l'UEMOA, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

5.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 60 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4 du règlement (UE) 2015/322.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

Sans objet.

5.4 Modalités de mise en œuvre

Tant en gestion directe et indirecte, la Commission veillera à ce que soient respectées les règles et les procédures d'application de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, y compris les procédures de recours et, le cas échéant, que l'action soit conforme aux mesures restrictives de l'UE affectant les pays de mise en œuvre concernés.

5.4.1 Gestion indirecte avec la CEDEAO et l'UEMOA

La présente action ayant pour objectif d'appuyer les programmes de transitions fiscale en Afrique de l'ouest peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323 conformément aux modalités suivantes.

Les organisations régionales agissent en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions.

Les paiements sont exécutés par la Commission.

La contribution financière ne couvre pas les coûts de fonctionnement ordinaires découlant des devis-programmes.

Conformément à l'article 190, paragraphe 2, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et l'article 262, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 applicable en vertu de l'article 36 du règlement (UE) 2015/323 et l'article 19 c, paragraphe 1, de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE, les organisations régionales appliquent les règles de passation de marchés établies à la deuxième partie, titre IV, chapitre 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012. Ces règles, ainsi que les règles applicables aux procédures d'octroi de subventions conformément à l'article 193 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323, seront fixées dans la convention de financement conclue avec les organisations régionales.

5.5 Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6 Budget indicatif

	Contribution UE (en EUR)
5.4.1 – Gestion indirecte avec la CEDEAO et l'UEMOA dont (montants indicatifs)	8 900 000
<i>Résultat 1: Appuis techniques</i>	<i>3 800 000</i>
<i>Résultats 2: Subvention à l'OCDE</i>	<i>2 800 000</i>
<i>Résultat 3: Appuis institutionnels aux commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA</i>	<i>2 300 000</i>
5.9 – Évaluation, 5.10 – Audit	400 000
5.11 – Communication et visibilité	300 000
Provisions pour imprévus	400 000
Total	10 000 000

5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

Pour la mise en œuvre, la structure organisationnelle du PATF comprendra un comité de pilotage, deux unités d'appuis et de coordination ainsi que des points focaux.

Le comité de pilotage gère les aspects stratégiques du programme et a pour missions élargies: (i) de superviser la mise en œuvre de la stratégie communautaire portant sur la transition fiscale (TF); (ii) d'impulser les réformes en matière de TF et d'encourager les efforts des différentes parties prenantes; (iii) d'orienter, coordonner, arbitrer et valider les actions des unités d'appui et de coordination; et de (iv) superviser l'ensemble des travaux d'assistance technique rendus par l'institution de mise en œuvre. Ce comité est formé de représentants de la CEDEAO, de l'UEMOA, de la Commission européenne et des EM. Il se réunit deux fois par an (Ouagadougou/Abuja), une fois sous la forme d'un comité restreint, une fois sous la forme d'un comité élargi (membres du comité restreint + représentant de chaque comité national de suivi de la TF). Les deux unités de gestion et de suivi à la TF et l'institution de mise en œuvre participent aux réunions du comité de pilotage. Le comité de pilotage peut associer en cas de besoins les institutions de mise en œuvre d'autres projets soutenus par l'UE en cours de mise en œuvre tels que les AFRITAC.

Les unités d'appui et de coordination de la TF. Une unité sera mise en place au sein dans chaque organisation régionale (CEDEAO et UEMOA). Les fonctions de ces unités pourront être assumées par des unités administratives (services ou direction) déjà existantes au sein des organisations régionales (OR). La taille de chaque unité sera définie par chaque OR. Leurs principales tâches sont: (i) coordonner et animer la mise en œuvre des activités relatives à la TF; (ii) assurer l'interface technique entre les prestataires de services recrutés, les OR et les EM; (iii) opérationnaliser le suivi-reportage de la TF (interface avec les comités nationaux des EM de suivi de la TF); (iv) organiser une plateforme permanente de dialogue et d'échanges d'expériences sur la TF avec les EM; (v) gérer la banque de données communautaires portant sur les informations fiscales et douanières; (vii) appuyer la préparation des rencontres de suivi

de la TF; (viii) assurer la veille technologique sur les initiatives internationales en matière de fiscalité.

De points focaux pays. Ils auront pour tâche principale d'assister les unités d'appui et de coordination et l'opérateur de mise en œuvre pour le déploiement des activités du projet dans les pays. Ils assureront la relation entre les Institutions nationales (douanes, impôts ainsi que les autres projets intervenant dans le pays en matière de fiscalité) et les opérateurs de mise en œuvre du projet (opérateur principal et les institutions partenaires éventuellement). En outre, ils assisteront les unités d'appui et de coordination dans le suivi des réalisations du projet. Les points focaux nationaux devront être membres des comités de politique fiscale s'ils existent ou des services techniques chargés du suivi de la politique fiscale dans les EM.

Le suivi et la coordination des aspects techniques sont assurés par l'interface mise en place entre les unités d'appui de chaque commission, les consortiums attributaires des marchés de services et les points focaux des EM en matière de TF, afin de corriger et d'améliorer les modalités de l'appui.

5.8 Suivi des résultats et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre. À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique. Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

5.9 Évaluation

Eu égard à l'importance de l'action, il sera procédé à des évaluations à mi-parcours et finale de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants.

L'évaluation à mi-parcours sera réalisée pour résoudre des problèmes, et à des fins d'apprentissage, en particulier par rapport à l'efficacité de la méthodologie et des modalités de mise en œuvre sur la base des termes de référence (TDRs) qui seront approuvés par le comité de pilotage.

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que le présent projet vise l'augmentation des ressources intérieures des EM de l'UEMOA et de la CEDEAO et, en particulier, dans le contexte de la mise en œuvre du TEC et en prévision de l'impact de la mise en œuvre effective de l'APE régional.

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins 40 jours avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur

fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'évaluation au titre d'un contrat-cadre en 2020 (évaluation à mi-parcours), puis un autre en 2023 (évaluation finale).

5.10 Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

À titre indicatif, il sera conclu deux marchés de services d'audit au titre du contrat-cadre en octobre 2019 et octobre 2021.

5.11 Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué à la section 5.6 ci-dessus.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

Des marchés de service seront lancés pour mettre en œuvre le plan de communication en septembre 2018 et septembre 2019.

6 CONDITIONS PREALABLES

Sans objet.

ANNEXE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE

	Logique d'intervention	Indicateurs	Lignes de base (référence : 2017)	Cibles (2019/2020/2021/2022)	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Objectif global : impact	OG1. Appuyer la mise en œuvre de programmes de transition fiscale en Afrique de l'ouest, consécutifs à la mise en œuvre des politiques régionales de libération des échanges (union douanière, TEC, APE,)	OG1. Ratio de recettes fiscales intérieures rapportées aux recettes fiscales sur commerce extérieur	OG1. Ligne de base à établir (2017)	OG1. >= 1,5 (2022)	OG1. Indicateurs régionaux de convergence multilatérale	
Objectif spécifique 1 : Effets directs	OS1. Elargir l'assiette fiscale en vue d'accroître le niveau de recettes fiscales intérieures	OS1. Taux d'accroissement des recettes fiscales	OS1. Ligne de base à établir (2017)	OS1. A définir (2021)	OS1. Indicateurs régionaux de convergence multilatérale/ Indicateurs et ratios de suivi de la transition fiscale	Maintien de la CEDEAO en l'état -Absence de conflit armé important dans la région AO -Absence de pandémie importante dans la

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Objectif spécifique 2 : effets direct</p>	<p>OS2. Renforcer la coordination et la capacité institutionnelle des États membres, de la CEDEAO et de l'UEMOA pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de transition fiscale.</p>	<p>OS2. Statut d'un centre d'excellence en matière de TF au sein de chaque commission (CEDEAO, UEMOA)</p>	<p>OS2. Existence de divisions au sein des OR mais avec des capacités encore limitées (2017)</p>	<p>OS2. Existence d'une unité d'appui et de gestion opérationnelle de la TF au sein de chaque commission (CEDEAO, UEMOA) (2020)</p>	<p>OS2. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA</p>	<p>région AO -Volonté affirmée des commissions d'accompagner les EM vers la TF (et acceptation des EM)</p>
---	---	--	---	--	--	--

<p>Objectif spécifique 3 : effets direct</p>	<p>OS3. Renforcer le plaidoyer et les analyses de la société civile, du secteur privé, des universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.</p>	<p>OS3. La société civile participe plus efficacement au lobbying, au plaidoyer et à la supervision / suivi des politiques dans le domaine d'action, comme la fiscalité, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption aux niveaux national et régional.</p>	<p>OS3. Aucune consultation avec la société civile au niveau régional non existant (2017).</p>	<p>OS3. Des consultations avec la société civile au niveau régional ont eu lieu</p>	<p>OS3. Rapport d'activités TF unité - CEDEAO /UEMOA</p>	
<p>Produit 1</p>	<p>P1.1. La gestion de la TVA est améliorée.</p>	<p>P1.1.1. Statut d'une plateforme de partage régional sur la législation en matière de TVA</p> <p>P1.1.2. Délai moyen de remboursement des crédits de TVA dans la CEDEAO</p>	<p>P1.1.1. Pas de plateforme (2017)</p> <p>P1.1.2. Ligne de base à établir (2017)</p>	<p>P1.1.1. Plateforme de partage existant et mise à jour (2021)</p> <p>P1.1.2. Délai moyen de remboursement : 3 mois maximum (2021)</p>	<p>P1.1.1. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA</p> <p>P1.1.2. Indicateurs et ratios de suivi de la transition fiscale</p>	<p>- Volonté affirmée des commissions d'accompagner les EM vers la TF (et acceptation des EM)</p> <p>-Maintien de la CEDEAO en l'état ionale.</p>

	P1.1.3. Ratio de TVA rapporté aux recettes fiscales interieures totales	P1.1.3. Ligne de base à établir (2017)	P1.1.3. A définir	P1.1.3. Indicateurs et ratios de suivi de la transition fiscale	
	P1.1.4. Statut d'un guide d'application des règles de TVA à destination des EM	P1.1.4. Aucun guide (2017)	P1.1.4. Guide harmonisé validé et mis à disposition des spécialistes des EM	P1.1.4. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	
P1.2. L'évaluation de la dépense fiscale est maîtrisée et contribue à la prise de décisions sur les exonérations et incitations fiscales.	P1.2.1. Statut d'une norme communautaire portant sur une méthodologie harmonisée de quantification de la dépense fiscale	P1.2.1. Aucun texte dans la CEDEAO (décision existe dans l'UEMOA)	P1.2.1. Projet de norme communautaire existe dans la CEDEAO harmonisée avec celle de l'UEMOA (2020)	P1.2.1. Législations communautaires	-Volonté politique affirmée de chaque EM d'aboutir à la convergence régionale
	P1.2.2. Nombre d'EM ayant publié, en année N, d'une quantification de la dépense fiscale relative à l'année N-1	P1.2.2. Aucun (2017)	P1.2.2. A fixer au démarrage du programme	P1.2.2. Rapport sur la transition fiscale	-Accord politique et technique des EM des Commissions (CEDEAO/ UEMOA) pour adoption de la norme et son introduction dans la

		P1.2.3. Niveau moyen de la dépense par rapport au PIB de chaque EM	P1.2.3. Ligne de base à établir (2017)	P1.2.3. Le niveau moyen de la dépense est abaissé de moitié (2021)	P1.2.3. Annexe à la Loi de finances. de chaque EM ou tout autre moyen de diffusion de la dépense fiscale	législation de chaque EM
Produit 2	P2.1. La lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices est renforcée.	P2.1.1. Statut d'une directive régionale sur l'encadrement des prix de transfert, d'érosion des bases et des comportements d'évitement fiscal par les entreprises nationales et transnationales	P2.1.1. Pas de directive régionale (2017)	P2.1.1. Directive régionale adoptée	P2.1.1. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	-Volonté politique affirmée de chaque EM d'aboutir à la convergence régionale
		P2.1.2. Statut d'une base de données régionale de prix comparable	P2.1.2. Inexistante (2017)	P2.1.2. Base de données opérationnelle et accessible aux administrations fiscales des EM (2021)	P2.1.2. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	-Accord politique et technique des EM des Commissions (CEDEAO/ UEMOA) pour adoption de la norme et son

	P2.1.3. Taux d'accroissement annuel de l'impôt sur les bénéfices des entreprises et sociétés recouvré	P2.1.3. Ligne de base à retenir : 2017	P2.1.3. 10%	P2.1.3. Tableau de bord de la progression de la Transition Fiscale tenue par chaque commission (UEMOA et CEDEAO)	introduction dans la législation de chaque EM
	P2.1.4. Pondération de l'impôt sur les bénéfices dans le total des recettes fiscales intérieures de chaque EM CEDEAO	P2.1.4. Ligne de base à retenir : 2017	P2.1.4. Augmentation annuelle de 15% du taux d'impôt sur les bénéfices recouvré dans chaque EM CEDEAO (à compter de 2021)	P2.1.4. TOFE de chaque EM Législations communautaires	
P2.2. La lutte contre les flux financiers illicites et la délinquance fiscale est renforcée et la transparence fiscale est améliorée.	P2.2.1. Statut d'un Accord régional d'échange multilatéral d'informations fiscales (AEIF) au sein de la CEDEAO/UEMOA	P2.2.1. Aucun Accord (2017)	P2.2.1. Adoption de l'Accord régional d'échange multilatéral d'informations fiscales (AEIF) (2021)	P2.2.1. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	

Produit 3	P3. Le système de coordination, suivi et d'évaluation des Programmes de transition fiscale est renforcé au niveau de chaque commission et au niveau des EM.	P3.1. Statut d'une méthodologie de suivi-reportage de la TF dans chaque commission	P3.1. Méthodologie disponible dans l'UEMOA (Décision n° 34), aucune dans la CEDEAO (2017)	P3.1. Méthodologie commune disponible dans les deux commissions et à l'ensemble des EM (2020)	P3.1. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	
		P3.2. Statut d'une plateforme de dialogue et d'échanges d'expériences sur la TF dans chaque commission	P3.2. Quelques expériences d'échanges non formalisées (2017)	P3.2. Plateforme de dialogue et d'échanges d'expériences sur la TF opérationnelle dans chaque commission	P3.2. Rapport d'activités des comités nationaux	
		P3.3. Statut d'une banque de données fiscales et douanières dans la CEDEAO	P3.3. Aucune banque de données en matière fiscale et douanière opérationnelle dans la CEDEAO et UEMOA (2017)	P3.3. Banque de données opérationnelle dans la CEDEAO et UEMOA (2020)	P3.3. Rapport d'activités CEDEAO /UEMOA	
		P3.4. Opérationnalisation d'un comité national de suivi de la TF dans chaque EM	P3.4. Comités nationaux formés mais non tous opérationnels dans les EM de l'UEMOA, aucun dans la CEDEAO (2017)	P3.4. Comités nationaux opérationnels dans UEMOA et CEDEAO (2020)	P3.4. Rapport d'activités des comités nationaux	