

ATAF@15

PERSPECTIVES D'UNE
ADMINISTRATION FISCALE
AFRICAINNE



Richard Parry et Lincoln Marais



photo de l'Assemblée générale de l'ATAF, Lagos, Nigeria, novembre 2022.

Les auteurs dédient ce livre à :

Pravin Jamnadas Gordhan,

le regretté ancien ministre des Finances et des Entreprises publiques de l'Afrique du Sud et ancien commissaire du South African Revenue Service (SARS),

Agnes Kanyangeyo,

la regrettée ancienne commissaire adjointe chargée de la planification et de la recherche à l'Office rwandais des recettes (RRA),

**et tous les architectes de l'ATAF qui ne sont plus parmi nous
qui ont matérialisé une vision africaine.**

ATAF@15 : Perspectives d'une organisation fiscale africaine

Publié par UJ Press sous le label Hoopoe Press

Bibliothèque de l'Université de Johannesburg

Campus Kingsway d'Auckland Park

Boîte postale 524, Auckland Park 2006

<https://ujpress.uj.ac.za/>

Édition publiée © Richard Parry & Lincoln Marais

Tous droits réservés. À l'exception de toute utilisation équitable permise en vertu de la Loi sur les droits d'auteur, aucune partie de la publication ne peut être reproduite par quelque moyen que ce soit sans autorisation préalable. Les demandes doivent être faites en premier lieu auprès de l'éditeur.

La présente édition 2024 par UJ Press

ISBN 978-0-906785-21-8 (version imprimée)

ISBN 978-0-906785-22-5 (version PDF)

TABLE DES MATIÈRES

Préface : L'honorable Dr Aboubakar Nacanabo.....	5
Introduction : Les Architectes De L'ATAF.....	7
Chapitre 1 : L'ATAF Sur Le Terrain : Deux Histoires.....	15
Chapitre 2 : Les Étincelles : Les Origines De L'ATAF.....	27
Chapitre 3 : Raviver Les Flammes : Agilité Et Innovation.....	41
Chapitre 4 : La Financière En Afrique Et L'ATAF : Une Oie À Plumer.....	55
Chapitre 5 : L'ATAF Et Le Monde : L'impact Sur Les Règles Fiscales Internationales.....	79
Chapitre 6 : L'ATAF En Afrique : Vents Politiques, Vagues Économiques Et Flux Financiers Illicites.....	91
Chapitre 7 : Leadership Inspirant Et Emprise Sur L'avenir.....	104
Annexe 1 – Liste Des Personnes Interrogées Pour Cette Publication.....	122
Annexe 2 – Présidents Du Conseil De L'ATAF.....	125
Annexe 3 – Index Des Personnes Citées Dans Le Texte.....	126
Biographies Des Auteurs.....	130



L'honorable Dr Aboubakar Nacanabo
Ministre De L'économie, Des Finances
Et De La Prospective
Burkina Faso

J'ai l'honneur de présenter cette importante contribution du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF) à la fiscalité et à la gouvernance en Afrique. Étant donné mon expérience personnelle au sein de l'ATAF, notamment en tant que membre du Comité technique sur la fiscalité transfrontalière, puis en tant que président de ce même comité, et également en tant que membre du Secrétariat, je peux témoigner des réalisations majeures et de l'impact de l'organisation.

Je ressens une fierté particulière à l'idée d'être l'une des voix africaines de l'ATAF sur lesquelles repose cette initiative. En recueillant les points de vue de tout le continent, ainsi que des partenaires qui nous ont accompagnés dans notre parcours, en réfléchissant à notre passé et en écoutant les idées qui sous-tendent nos réalisations, nous pouvons comprendre les fondements du succès actuel de l'ATAF au cours des 15 dernières années et tirer des leçons de l'évolution de l'organisation pour relever les défis de l'avenir.

Au cours de sa courte existence, l'ATAF a eu un impact extraordinaire. Le Forum a aidé les gouvernements africains à collecter des milliards de dollars en taxes et droits de douane supplémentaires, à reconstruire et à développer les régimes fiscaux des pays membres, à améliorer la capacité de contrôle fiscal, à partager des approches et des techniques africaines innovantes, et à renforcer les décisions politiques efficaces. L'ATAF est devenu la voix de la fiscalité africaine, un acteur mondial qui façonne le paysage fiscal international.

Mais qu'est-ce que l'ATAF? Après dix ans d'engagement au sein de l'ATAF, que ce soit dans le cadre du comité technique sur la fiscalité transfrontalière ou au secrétariat, je suis en mesure d'affirmer que l'ATAF n'est pas simplement un secrétariat de fiscalistes. Il s'agit avant tout d'un réseau de 44 pays membres anglophones, francophones et lusophones de l'ensemble du continent africain, animés par le désir d'améliorer les conditions de vie de tous leurs habitants, de coopérer et d'apprendre les uns des autres, et de partager, par le biais du dialogue

entre pairs et de l'échange de renseignements, le meilleur de l'Afrique dans l'intérêt de tous.

La force de l'ATAF réside, comme le continent lui-même, dans ses habitants. Cette publication raconte leur histoire, comment ils ont fourni des cadres permettant aux pays de travailler ensemble sans exclusive et sur un pied d'égalité, où la souveraineté et les engagements internationaux sont respectés, et où les barrières sont éliminées au profit d'un avantage mutuel. Mais il ne s'agit pas seulement d'un catalogue de réalisations — c'est l'unisson de nombreuses voix africaines qui, ensemble, expliquent comment une organisation africaine indépendante a été créée par des Africains, a pu apporter de la valeur à ses membres, et est devenue fructueuse et durable.

Cette histoire donne un aperçu plus large du continent africain et de la manière dont il peut réaliser ses espoirs et ses aspirations. J'espère que vous l'apprécierez.

Aboubakar

Les Architectes De L'ATAF

***L**e Forum des administrations fiscales africaines (ATAF) et ses réalisations sont le fruit des efforts et de l'expérience de dizaines de milliers de fonctionnaires du fisc africains. Quinze ans après son lancement, il est temps de prendre du recul et d'écouter la voix de ceux qui se sont impliqués et ont été enrichis par son travail. Ces voix offrent des perspectives pertinentes pour la trajectoire future de l'ATAF sur le continent et dans le monde. Nous espérons qu'elles inspirent également les Africains à créer d'autres institutions réussies, indépendantes et centrées sur l'Afrique.*

Les contraintes de temps et d'espace ne permettent malheureusement pas à un plus grand nombre de membres de la famille de l'ATAF de s'exprimer. Mais tous ceux d'entre vous qui ont participé aux formations de l'ATAF, au renforcement des capacités et à l'apprentissage entre pairs, qui ont représenté l'Afrique lors d'événements internationaux, qui ont été présidents ou membres du Conseil de l'ATAF, qui ont représenté leur pays en tant que commissaires généraux ou correspondants pays, qui ont fait partie des comités techniques ou de gouvernance de l'ATAF, qui ont travaillé au secrétariat de l'ATAF ou qui ont participé aux activités de l'ATAF en tant que partenaires au développement, voici votre histoire.

Les auteurs tiennent à vous remercier pour votre contribution. Cette histoire est racontée principalement à travers vos voix, en relatant vos expériences, en partageant votre passion, en décrivant les fondations et l'évolution de l'ATAF, en analysant son impact, et en regardant dans quelques boules de cristal pour envisager la prochaine décennie. Une grande partie des informations provient de trente entretiens en face à face et en ligne menés par les auteurs. D'autres sources de l'ATAF ont été utilisées lorsque les entretiens n'ont pas été possibles. Vos voix ont parfois été éditées afin de clarifier les points soulevés et d'assurer la cohérence et la focalisation du récit. *(Une liste des personnes de l'ATAF citées dans le texte est incluse dans l'annexe 3)*

Les auteurs s'excusent d'avance pour toute mauvaise interprétation et regrettent que le temps et l'espace limités aient empêché l'inclusion dans la version finale d'une plus grande partie de la sagesse exprimée. Toutefois, nous espérons que le produit final reflète vos points de vue et l'esprit authentique des architectes de l'ATAF.

L'ATAF a pour vocation d'aider à transformer des vies. Aujourd'hui, nous ne sommes pas de simples participants, mais des catalyseurs de changement, des architectes d'un avenir où prévalent la justice et l'équité dans les régimes fiscaux internationaux ».

Les auteurs tiennent à remercier sincèrement tous ceux qui ont partagé leurs connaissances avec nous pour leur temps, leur patience, leurs idées et, surtout, leur enthousiasme débordant pour l'ATAF. Nous sommes également reconnaissants aux équipes des pays membres de l'ATAF qui ont participé aux entretiens. Au secrétariat, Logan Wort, Mary Baine, Varsha Singh et l'équipe dirigeante ont pris

de leur temps pour partager leurs connaissances et approfondir leurs réflexions personnelles sur l'importance qu'ils accordent à l'ATAF. Eugene Southgate et l'équipe de production et de communication, Ziggy Fikiri Nshimiyimana et Desire Ottner, ont apporté un soutien essentiel et de nombreux temps de réunion en ligne. Quant à Fazila Malherbe, elle s'est investie dans le projet après sa retraite du South African Revenue Service (SARS).

VISIONS

Le président ougandais, **Yoweri Museveni**, a officiellement lancé la conférence inaugurale de l'ATAF en 2009, expliquant que *« la mobilisation des recettes fiscales en Afrique est... l'élément vital de tous les services de l'État... la fiscalité renforce la démocratie, augmente les incitations à la participation publique et renforce le pacte social entre les citoyens et l'État »*.

Pour le Dr **Aboubakar Nacanabo**, ministre de l'Économie, des Finances et de la Prospective du Burkina Faso, ancien président du comité sur la fiscalité transfrontalière et cadre supérieur de l'ATAF, *le secret de la réussite de l'ATAF est « avant tout la passion. La passion d'Africains convaincus que personne d'autre ne peut développer l'Afrique à leur place »*.

Edward Kieswetter, commissaire de SARS et vice-président du Conseil de l'ATAF, a déclaré : *« Je suis toujours inspiré par son objectif transformateur et supérieur d'améliorer les conditions de vie de nos concitoyens, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables »*.

Mary Baine, Secrétaire exécutive adjointe de l'ATAF et ancienne commissaire générale du Rwanda, a exprimé sa vision : *« Pour moi, l'ATAF n'est pas (juste) un employeur. L'ATAF a pour vocation d'aider à transformer des vies. Aujourd'hui, nous ne sommes pas de simples participants, mais des catalyseurs de changement, des architectes d'un avenir où prévalent la justice et l'équité dans les régimes fiscaux internationaux »*.

N'oublions pas non plus la pandémie de la COVID-19, la perte tragique de vies humaines et son impact sur la vie en Afrique. Il faut saluer les efforts remarquables déployés par les fonctionnaires du fisc africains pour maintenir un monde reconnaissable. Le Dr **Philippe Kokou Tchodie**, commissaire général

de l'Office Togolais des Recettes, ayant pris la présidence de l'ATAF en 2020, a admiré la résilience de l'ATAF durant cette période tragique. *En jetant le regard sur l'année 2020 qui a été difficile en raison de la pandémie mondiale de la COVID-19, fort est de constater que les membres de l'ATAF et le secrétariat ont été en mesure d'en sortir encore renforcés, en s'acquittant pratiquement de toutes leurs obligations, malgré la rupture presque totale avec notre mode de vie habituel* ».

L'HISTOIRE

Ce récit commence par reconnaître l'aspect émotionnel et centré sur les personnes de l'ATAF, ce qu'il représente et ce qu'il fait en se concentrant sur deux projets de terrain — l'un relatif au contrôle de l'industrie du café, et l'autre à la construction d'un modèle de prévision des recettes. Ces projets illustrent l'impact spectaculaire et mesurable de la collaboration entre les membres de l'ATAF, les idées qu'un tel engagement et une telle coopération peuvent générer et les leçons à en tirer. L'engagement et la passion de **Robert Luvuuma**, **Vivian Adong**, **Lee Corrick**, **Agnes Kanyangayo**, **Denis Mukama**, **Wynnona Steyn** et **Mamiky Leolo** et de leurs équipes respectives sont des exemples types d'architectes de l'ATAF.

Après un aperçu de l'ATAF en action, l'histoire commence, comme il se doit, par le départ à la retraite du Secrétaire exécutif **Logan Wort**, le principal artisan de la conception de l'ATAF et son chef de file pendant ses 15 premières années. Son expérience politique a façonné sa vision. **Logan** explique : *« Mon processus stratégique pour établir l'ATAF en tant qu'organisation s'est appuyé sur mon expérience d'activiste politique dans la lutte contre l'apartheid. À l'âge de 18 à 19 ans, je devais créer des organisations dans tout le pays. Il fallait créer des organisations à partir de rien. Nous devions prendre en considération de nombreuses questions sociales, politiques, religieuses et culturelles lors de la création d'organisations populaires destinées à mobiliser la résistance. Je me suis servi de cette expérience dans mes réflexions stratégiques dans le cadre de l'établissement de l'ATAF. »*

Le contexte n'était pas conventionnel pour la création d'une organisation fiscale africaine. Mais il reflétait une vision convaincante de l'Afrique qui se donnait les moyens d'atteindre sa propre indépendance et de construire des États autosuffisants et efficaces dans l'intérêt de la population. Le moment était venu. **Pravin Gordhan**, alors commissaire de l'administration fiscale sud-africaine, a promis l'engagement de l'Afrique du Sud. **Trevor Manuel**, ministre sud-africain des Finances, a dit aux administrateurs fiscaux africains de *«... ne pas rater l'occasion offerte par la crise [financière]»* et **Mary Baine**, **Allen Kagina** et **Ifueko Omoigui Okauru**, entre autres, ont mené un groupe de pilotage pour diffuser l'idée à travers le continent. Pendant ce temps, **Logan Wort** a dirigé l'équipe technique, comprenant **Moses Kajubi** et **Lincoln Marais**, soutenue par une cheffe des opérations informelles, **Varsha Singh**, qui a collectivement mis en place le cadre qui a rendu tout cela possible.

L'expérience politique de **Logan** lui a appris que l'action était plus importante que les paroles et que l'ATAF devait agir immédiatement pour persuader les administrateurs fiscaux de la valeur de l'initiative. **Sam Shivute**, commissaire

de l'Agence fiscale de Namibie (NamRA), a noté que, contrairement à de nombreuses organisations internationales, l'ATAF a acquis dès le départ la réputation de « *promettre peu et surpasser les attentes* ». C'était le début d'une organisation inhabituelle.

L'ATAF a commencé à élaborer ses propres stratégies fiscales pour améliorer la mobilisation des ressources nationales dans les pays en développement, avec des experts engagés comme **Ron van der Merwe** qui ont apporté des compétences analytiques fiscales essentielles, en particulier dans le domaine des conventions fiscales. Parallèlement, l'ATAF a mis en place un programme d'assistance technique avec le soutien de partenaires au développement, dont **Jeffrey Owens**, **Ben Dickinson** et **Richard Parry** de l'OCDE, des fonctionnaires de la GIZ allemande, et d'autres pays et fondations.

La crise financière et la baisse des recettes ont également créé un impératif politique important parmi les pays de l'OCDE pour lutter contre l'industrie mondiale de l'évasion fiscale. Sous la direction de **Pascal Saint-Amans**, le Centre fiscal de l'OCDE a élaboré le projet Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires (BEPS) et a fait valoir que le transfert de bénéficiaires et l'érosion de la base d'imposition étaient également applicables aux pays africains qui cherchent à mobiliser des ressources intérieures. L'ATAF a réuni une équipe d'experts techniques africains pour étudier les implications du BEPS d'un point de vue africain. Le groupe a été constitué en un comité sur la fiscalité transfrontalière, présidé par **James Karanja** du Kenya et **Matthew Gbonjubola** du Nigeria. L'ATAF a décidé que l'Afrique « *ne devait pas ignorer le projet BEPS* » mais y participer avec ses propres conditions.

Après ces débuts timides, l'ATAF a commencé à s'exprimer avec de plus en plus d'assurance en tant que voix reconnue de l'Afrique. « *Nous participons à l'élaboration des normes au sein des Nations Unies et de l'OCDE parce que nous vivons dans un village planétaire. Nous devons influencer les enjeux mondiaux afin que les solutions reflètent les besoins de l'Afrique.* », a déclaré **Anthony Munanda**, chef : mobilisation des ressources intérieures à l'ATAF.

La flexibilité et l'agilité de l'ATAF ont donné lieu à d'autres initiatives, souvent menées par les pays membres. La forte sollicitation des ressources signifie qu'il fallait souvent améliorer les techniques de contrôle. **Thulani Shongwe**, cadre supérieur de l'ATAF pour la coopération fiscale pour l'Afrique, a expliqué comment « *un premier cours sur le contrôle de la TVA à Accra a été une source d'inspiration, (aboutissant à) un processus en trois étapes d'analyse des défis, d'articulation des mécanismes potentiels pour résoudre les problèmes et de création d'un espace pour les solutions locales* ». Un comité sur la TVA, par exemple, présidé par **Stephen Kyande** du Kenya, a élaboré une toute nouvelle approche du contrôle centrée sur l'Afrique, tandis qu'un comité de l'ATAF sur l'échange de renseignements, présidé par **Femi Edgal** du Nigeria, a fourni le cadre permettant aux pays africains d'accéder aux structures internationales et de les mettre en œuvre, y compris l'Accord d'assistance mutuelle en matière fiscale (AMATM) de l'ATAF.

L'excellence technique et le profil international croissants de l'ATAF ont été un facteur essentiel du partenariat avec l'Union africaine (UA), qui a fait de l'ATAF

la voix incontestée de l’Afrique en matière de fiscalité. Le **Dr Patrick Ndzana Olomo**, responsable de la politique économique et du développement durable à l’UA, a souligné que *« l’Afrique a corrigé sa mise à l’écart historique et est désormais fermement engagée dans la réforme de l’architecture financière mondiale. Ce partenariat est essentiel à la promotion de nos aspirations collectives en matière de mobilisation des ressources intérieures et de lutte contre les flux financiers illicites »*.

Le partenariat avec l’UA a non seulement donné un nouvel élan à la lutte continentale contre les flux financiers illicites (FFI), mais a également renforcé l’engagement entre les décideurs politiques et les administrateurs fiscaux. Le partenariat UA-ATAF a également contribué à un programme étendu avec la Banque africaine de développement, qui partage les principes et les priorités de l’ATAF. La Banque est un partenaire stratégique, non seulement en tant que bailleur de fonds potentiel, mais aussi en tant que partenaire de la réforme fiscale africaine et des aspects fiscaux de la réforme des finances publiques africaines. En plus d’avoir un impact significatif sur la réforme fiscale à travers le continent, elle est une source africaine de financement qui partage les objectifs ultimes de l’ATAF et fournit une stabilisation partielle d’un équilibre financier difficile.

L’ATAF existe pour ses membres, et son succès est défini par sa capacité à apporter de la valeur. L’Académie fiscale de l’ATAF, créée pour développer et coordonner des services pour les pays membres, se concentre, selon **Emeka Nwanko** de l’ATAF, sur *« l’amélioration de la qualité et la démocratisation de l’accès »* à la formation, au renforcement des capacités et à la recherche. L’Ouganda est un client satisfait. **Stella Nyapendi**, correspondante pays de l’ATAF en Ouganda, a expliqué que ce pays était l’un des 35 pays à avoir bénéficié d’une assistance directe de l’ATAF, notamment pour la mise en place d’une unité fiscale internationale destinée à lutter contre les FFI, l’élaboration de cadres juridiques pour l’échange automatique de renseignements (AEOI) et le contrôle de l’industrie du café.

L’ATAF repose sur une architecture triangulaire composée de l’*Assemblée générale*, qui représente tous les membres, y compris tous les partenaires au développement en tant qu’observateurs ; du *Conseil*, dont le rôle, comme l’a expliqué **Tunde Fowler**, ancien président de l’ATAF et ancien président exécutif du FIRS au Nigeria, *« est de servir les intérêts des membres. Bien que notre rôle soit de fournir un leadership et une direction, je peux dire sans risque de me tromper que nous écoutons nos membres et que nous nous inspirons d’eux »* ; et le *secrétariat*. Cet édifice est soutenu par des *comités* à vocation institutionnelle sur la gouvernance et le développement organisationnel, les finances et l’audit, et le renforcement des capacités, la recherche et l’assistance technique. En outre, le Forum est soutenu par des comités techniques qui traitent de questions fiscales d’actualité.

La création de réseaux a été un thème majeur de l’impact de l’ATAF — à travers la formation, les événements techniques et de renforcement des capacités, et les activités de recherche — et a contribué directement à la capacité de l’ATAF à rassembler ses membres et à représenter le continent d’une seule voix. Le Réseau des femmes fiscalistes de l’ATAF (RFF) a été lancé en mars 2021 sous la direction de **Varsha Singh** (désignée comme l’une des 100 premières femmes fiscalistes), **Nana Akua Mensah** (responsable technique du RFF) et d’autres femmes fiscalistes

influentes telles que **Dre Amélia Muendane**, présidente de l'Autorité fiscale du Mozambique et première présidente du Conseil d'administration du RFF. **Veronique Herminie**, ancienne commissaire générale des Seychelles et actuelle présidente du RFF, explique : *« La diversité, y compris en matière de genres, est essentielle pour que les administrations fiscales puissent élaborer des stratégies globales et des solutions innovantes. Pourtant, les préjugés persistent dans ce domaine dominé par les hommes, ce qui exige la persistance et la préparation des femmes à leur rôle, mais le mentorat et la formation continue peuvent les aider à relever ces défis. »*

Le RFF incarne la volonté de l'ATAF d'améliorer les conditions de travail et l'offre de possibilités, ainsi que son désir de transformer continuellement les vies. **Mary Baine** résume son progrès au cours des 15 années passées au Forum : *« L'ATAF a été une source d'espoir me permettant de renforcer les capacités de l'administration fiscale et d'atteindre ses objectifs. J'ai grandi en tant que commissaire général en travaillant avec d'autres administrations fiscales, je n'ai pas eu à me creuser la tête pour trouver une solution quand il y en avait déjà une parmi les membres. En tant que membre du personnel de l'ATAF, j'ai appris à comprendre la situation du continent et à négocier sur la base de ses besoins. Je suis donc devenue une meilleure dirigeante, en comprenant où nous pouvons porter le continent si nous gérons correctement nos affaires fiscales. »*

Moses Kajubi, ancien commissaire chargé de la fiscalité intérieure en Ouganda, aujourd'hui à la Banque mondiale au Nigeria, explique comment son interaction formelle avec l'ATAF a été *« une leçon d'humilité, une expérience d'apprentissage, un défi, mais aussi une période passionnante. En tant que membre de l'équipe de travail technique, j'ai eu l'occasion de participer à l'établissement d'une organisation internationale. Je sais maintenant comment fonctionnent les agences internationales et j'ai interagi avec des personnes qui connaissent les différents aspects de l'administration fiscale, des relations internationales et de la diplomatie. À titre personnel, ce fut un parcours stratégique »*.

C'était un pôle d'excellence, dont les membres ont ensuite accompli de grandes choses. Par exemple, **James Karanja** a dirigé l'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » de l'OCDE/PNUD, **Matthew Gbonjubola** est devenu co-président du Comité fiscal des Nations Unies, **Varsha Singh** (ancienne cheffe de la stratégie, de la planification et de la coopération internationale de l'ATAF et conseillère principale du Secrétaire exécutif) est récemment devenue commissaire générale de la Commission des recettes des Seychelles et, bien sûr, le **Dr Aboubakar Nacanabo** est aujourd'hui ministre de l'Économie, des Finances et de la Prospective du Burkina Faso.

Zacch Adedeji, actuel président du FIRS du Nigeria et membre du Conseil de l'ATAF, a reçu le Conseil à Lagos en mai 2024 et a déclaré que **les solutions pratiques pour relever les défis auxquels le continent est confronté, en particulier la mobilisation des ressources nationales, ne pouvaient « venir que des porteurs qui savent où la chaussure serre. Au Nigeria, nous reconnaissons que nous trouverons les solutions à nos défis chez nous, en Afrique. Personne ne peut mieux raconter notre histoire que nous-mêmes »**. La structure de l'ATAF a fait preuve d'une remarquable agilité pour répondre aux besoins de ses membres, à l'évolution de leurs besoins et aux défis de l'arène fiscale internationale en pleine mutation. En 15 ans, l'ATAF

est passé de la fondation à la consolidation et se trouve quasiment dans une phase de transformation.

La transformation signifie que l'Afrique établit son propre programme fiscal par l'intermédiaire de l'ATAF, plutôt que d'adopter simplement des cadres et des solutions établis par d'autres. Le travail de l'ATAF, étayé par une assistance technique et une recherche solide, repose sur un engagement en faveur de l'innovation grâce à une éthique professionnelle axée sur les projets, à l'adoption et à l'adaptation de technologies de pointe et aux connaissances provenant du laboratoire de recherche et de données.

La fiscalité est en pleine mutation, que ce soit dans l'environnement international, les nouvelles exigences en matière de fiscalité nationale, y compris la révolution verte, ou l'effet des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle pour remodeler le paysage mondial.

LA TRANSITION

En pleine transformation, le secrétariat de l'ATAF est également confronté à une transition de taille avec le mandat de l'actuel Secrétaire exécutif qui arrive à son terme en mars 2025. Fort est de constater que l'ATAF n'a pas manqué de leaders au sein du secrétariat, du Conseil, des comités et des administrations fiscales des pays membres. Il y a eu de nombreux dirigeants, mais un seul **Logan Wort**. Malgré, ou peut-être à cause de, son manque de formation conventionnelle en fiscalité, il a su marier une vision rare à son humanité, son empathie, son charisme et ses compétences en matière de communication, qui lui ont permis d'écouter et de comprendre l'Afrique, d'élaborer des stratégies, de jeter des ponts et de mettre en œuvre sa vision.

Sa passion et sa foi dans les peuples d'Afrique ont permis à l'ATAF de se construire et de progresser pendant 15 ans. Il l'a fait passer du stade d'une idée à celui d'une organisation de 44 pays membres responsable de la collecte de milliards de dollars US supplémentaires destinés à financer le développement et à améliorer les conditions de vie de nombreux citoyens.

Logan a joué un rôle de premier plan depuis la création de l'ATAF. Travaillant sans relâche pendant 15 ans, il en a fait un adolescent remarquablement mûr et compétent, conscient et équipé pour relever les défis et saisir les occasions qui se présentent à lui. L'ATAF lui rend un hommage mérité.

Le moment est venu pour **Logan** et pour l'ATAF de passer à autre chose. La personne qui le remplacera apportera son autorité et sa vision. Elle donnera à l'organisation de nouvelles orientations à mesure que le monde évolue et relèvera les défis avec passion, humanité, résilience et compétence. Nous sommes convaincus que cette histoire sera source d'espoir, de réconfort et de défis.

L'ATAF lui souhaite bonne chance. L'organisation est entre ses mains, en collaboration avec tous les membres de l'ATAF et avec le soutien de ses partenaires au développement.

1

CHAPITRE 1

L'ATAF Sur Le Terrain : Deux Histoires

*L*a vision audacieuse de l'ATAF et à sa portée à l'échelle de l'Afrique, a permis au Forum d'avoir un impact significatif sur la réalité complexe de la fiscalité à travers le continent. Il s'agit d'un défi immense et permanent. Les agents du fisc sont soumis à d'énormes pressions politiques pour améliorer la mobilisation des ressources, alors qu'ils manquent de ressources pour accomplir leurs tâches. En Afrique, les régimes fiscaux sont confrontés aux défis potentiels d'une infrastructure et d'une technologie inefficaces, d'un manque d'information, d'une formation inadéquate, d'une bureaucratie étouffante, de la corruption et d'un moral en berne.

Depuis son lancement en tant que première organisation de gouvernements membres pour le renforcement des régimes fiscaux africains, l'établissement et la survie de l'ATAF ont dépendu de sa flexibilité et de sa capacité à surmonter l'insuffisance de ressources et à contourner les obstacles bureaucratiques et administratifs.

Mais avec les personnes adéquates et de bonnes conditions, ces défis peuvent être surmontés, et le succès peut être atteint. Dans ce chapitre, nous écoutons deux équipes parler du développement des relations entre les experts de l'ATAF et les agents des impôts des différents pays. Alors que le premier cas montre l'engagement entre les fonctionnaires du fisc ougandais et les experts techniques du secrétariat de l'ATAF, le second met en lumière un exemple réussi d'apprentissage par les pairs parmi les membres de l'ATAF grâce à la collaboration entre les agents des impôts du Rwanda et leurs homologues de l'Afrique du Sud. Dans les deux cas, cette coopération a eu un impact considérable et mesurable sur le travail de l'administration fiscale. Ces projets ont par-dessus tout généré des idées significatives au-delà de l'intervention. Le partage des connaissances a élargi les capacités, conduisant à la croissance organique des bonnes pratiques à travers le dialogue et la coopération applicables à travers les régions et les domaines.

La Fiscalité De L'industrie Du Café En Ouganda

LES ARCHITECTES

Robert Luvuuma dirige l'unité chargée de la fiscalité internationale et des prix de transfert à l'autorité fiscale ougandaise (URA) ; **Vivian Adong** fait partie de sa petite équipe. La collaboration avec l'ATAF, supervisée par **Mary Baine** et mise en œuvre sur plusieurs années par **Lee Corrick** (conseiller technique de l'ATAF sur les transactions transfrontalières) avec le soutien de **Ben Stewart** de la Banque mondiale, a commencé par un programme de formation. Elle a ensuite évolué vers un solide partenariat entre pairs fondé sur une analyse sectorielle, permettant à l'URA de transmettre son expertise à ses collègues dans toute l'Afrique.

Compte tenu du succès remarquable de l'URA dans le contrôle de l'industrie du café en Ouganda, l'ATAF a invité Robert, son équipe, et le personnel de l'ATAF à partager leurs points de vue sur les origines du projet de prix de transfert, son développement, son évolution et sa mise en œuvre. L'équipe s'est également penchée sur l'impact du projet et a partagé l'expérience plus large qu'elle a acquise de ce processus.

ORIGINES ET CONTRIBUTIONS

Pour **Robert**, les **principaux éléments d'un travail efficace sur les prix de transfert** sont *« une législation nationale claire, un bon réseau conventionnel avec des dispositions efficaces en matière d'échange de renseignements pour accéder aux informations, et des capacités adéquates en matière de personnel »*.

Les efforts de l'URA en matière de prix de transfert ont commencé à se matérialiser en 2014 avec la mise en place de son unité d'échange de renseignements et d'un programme de renforcement des capacités de l'ATAF sur les prix de transfert, réalisé en partenariat avec l'OCDE et la Banque mondiale. Le programme a commencé par des discussions techniques sur les Principes directeurs de l'OCDE en matière de prix de transfert dans le cadre d'événements semestriels d'une semaine dirigés par l'ATAF dans une salle de classe. Les discussions sont passées d'une analyse initiale des Principes directeurs en matière de prix de transfert à des présentations d'études de cas anonymes en Ouganda.

Robert a expliqué l'importance d'une nouvelle orientation : d'une approche largement théorique du principe de pleine concurrence dans le contexte des lignes directrices sur les prix de transfert, on est passé à une orientation vers des lignes d'enquête visant à comprendre le secteur industriel/agricole spécifique et la base factuelle et fonctionnelle de ses opérations. Il s'agit désormais de « suivre l'argent » au niveau de l'industrie et de le comparer à la valeur réelle créée. Cette approche a d'abord été utilisée avec un certain succès dans le cadre de contrôles portant sur l'industrie de la bière.

Vivian estime que *«la tragédie de la pandémie de la COVID a paradoxalement changé la donne pour le programme»*. L'arrêt des voyages a nécessité une nouvelle approche, plus flexible. **Lee**, l'expert de l'ATAF soutenu par **Ben** de la Banque mondiale, a signé des serments de confidentialité et, au lieu de discussions d'une semaine sur des cas anonymes, un soutien ciblé était désormais disponible en ligne à des moments clés. L'URA s'est d'abord montrée sceptique face à ce qu'elle considérait comme une approche moins complète.

La collaboration à distance entre l'ATAF et une équipe formée dépendait fortement de la disponibilité des technologies de communication et d'une bande passante suffisante. Lorsque cela était possible, ce moyen de travail souple a permis de passer de discussions ponctuelles sur le renforcement des capacités menées par l'ATAF à un modèle de direction basé en Ouganda. L'accent a été mis sur la capacité des contrôleurs à planifier et à mettre en œuvre le développement détaillé de l'ensemble du projet en fonction de leurs priorités et de leurs objectifs.

Pour **Robert**, cela a jeté les bases de la coopération entre l'URA et l'industrie du café. Il explique que la décision initiale de procéder à un contrôle des prix de transfert dans ce secteur était fondée sur les chiffres du FMI, qui indiquaient que la part de l'impôt sur le revenu des sociétés provenant de l'agriculture était très faible, alors que les bénéficiaires étaient potentiellement importants. Une analyse de l'industrie du café a montré que les principaux exportateurs qui commercialisaient du café de haute qualité avec des parties liées à l'étranger déclaraient des pertes annuelles. Il y avait un problème.

Selon Lee, l'objectif global était *«l'essence de l'administration fiscale — réduire la non-conformité et augmenter la conformité volontaire dans le secteur dans son ensemble»* — et non pas simplement de traiter les impôts à payer par une entité donnée au cours d'une année donnée.

Il fallait d'abord comprendre la structure de l'industrie au niveau mondial et l'appliquer ensuite au contexte ougandais. Le fonctionnement du régulateur ougandais du café, chargé du contrôle de la qualité a fourni une mine d'informations sur les activités de l'industrie au niveau local. Le consensus était que le café ougandais — qu'il s'agisse de l'arabica ou du robusta — tirait sa valeur intrinsèque de la qualité des grains produits au niveau de l'exploitation.

Selon Robert, l'étape suivante consistait à suivre les paiements transfrontaliers des sociétés de négoce vers des structures à Singapour et en Suisse. Le régulateur ougandais du café a fixé des prix à l'exportation pour les récoltes, mais l'enquête a permis de déterminer qu'il s'agissait en fait d'un prix plancher, indicatif dans le temps, plutôt que d'un prix comparable sur le marché libre (CUP) relatif à des transactions spécifiques à un moment donné. Dans ces conditions, la question des prix de transfert s'est orientée vers une approche fondée sur la moins-value de revente, basée sur les bénéfices réalisés par une société étrangère apparentée. Bien que l'entreprise locale ait affirmé qu'elle n'avait pas accès aux informations relatives aux liens externes de la chaîne, une percée a été réalisée grâce aux échanges de renseignements prévus dans les conventions fiscales entre les pays

des négociants ou distributeurs et les entreprises destinataires finales, qui ont produit des contrats montrant la répartition des bénéfices.

Robert explique que la complication provenait du traitement de ce qui était censé être des prêts sans intérêt. Mais l'intégration en amont a permis de s'approvisionner en grains, sur la base de deux récoltes semestrielles, d'investir dans le maintien de la qualité et du stockage et de mettre en place un réseau d'approvisionnement pour la société de négoce. La recherche a démontré que *« les prêts sans intérêt étaient généralement utilisés dans des conditions de pleine concurrence et n'étaient pas seulement accordés par des parties liées »* et qu'ils faisaient donc simplement partie de l'opération commerciale.

L'IMPACT

Comme l'a fait remarquer **Vivian**, l'un des avantages découlant du travail avec l'ATAF réside dans l'accent mis sur le processus de contrôle lui-même. *« Les dossiers doivent être préparés comme s'il s'agissait d'un contentieux, même si cela implique un règlement avant un jugement du tribunal. »* La qualité de l'approche a envoyé des messages clairs aux multinationales du secteur, reflétant non seulement la capacité de l'administration à contrôler localement, mais aussi la compréhension de l'orientation et de la structure internationales des opérations multinationales. Le règlement des cas contrôlés, même s'il ne résulte pas d'une décision de justice, a effectivement redéfini le comportement du secteur. Ils reposent sur des principes qui garantiront une amélioration générale du respect des obligations fiscales par les contribuables et jetteront les bases d'un traitement fiscal équitable et précis à l'avenir.

L'URA a confirmé que le total des impôts supplémentaires établis dans le cadre du programme ATAF-URA s'élevait à environ 79 millions de dollars US de 2021 à 2023, avec un solide avantage à long terme. Le résultat de l'approche de contrôle de l'industrie du café montre une amélioration de la conformité dans l'ensemble du secteur — de toutes les sociétés de négoce de café ougandaises qui déclaraient auparavant des pertes, seule une société le fait encore.

Robert et son équipe ont souligné l'importance de ce travail de remise en question du déséquilibre inhérent entre l'URA et les multinationales qu'elle était chargée de contrôler. Tout d'abord, l'URA est confrontée à d'énormes contraintes de ressources, à la fois en termes de personnel formé et d'expérience. Non seulement une formation est nécessaire pour l'application des règles fiscales, mais il est également crucial de comprendre les opérations économiques et financières applicables à des secteurs particuliers. Deuxièmement, l'URA est souvent paralysée par les difficultés d'accès aux informations provenant des multinationales qui peuvent contrôler la vitesse et la nature des flux d'informations, ou encore faire appel à de l'expertise sectorielle et fiscale. Troisièmement, il y a toujours un équilibre à trouver entre la pression politique exercée par le gouvernement et au sein de l'administration fiscale elle-même, d'une part, pour la collecte immédiate des recettes en vue de la réalisation des objectifs gouvernementaux et, d'autre

part, pour l'obtention de résultats à plus long terme. Les prix de transfert exigent de la patience.

L'expérience de l'URA montre que pour relever ces défis, il faut une équipe soigneusement sélectionnée, bien formée et stable. L'URA a pu développer cette équipe avec le soutien de l'ATAF à partir de 2014. **Le succès de l'équipe est dû en grande partie à la gestion et au leadership motivé et actif, qui a permis à l'unité de disposer du temps et des ressources nécessaires pour investir dans le renforcement des capacités et l'analyse, et de rester unie pour développer ses compétences et sa confiance, relever les défis et obtenir des résultats en tant qu'unité pendant la durée du projet.**

Le rapport Mbeki sur les FFI préconise la création d'unités de prix de transfert. Mais celles-ci doivent être ciblées dans leur fonctionnement. La concentration sur les secteurs et l'enquête structurée sur le fonctionnement de l'industrie ont été des éléments clés de la transformation réalisée par l'URA avec le soutien de l'ATAF. Comme l'a dit Lee, *l'essentiel n'était pas les règles de prix de transfert ou les niveaux de redevances, mais la compréhension des « réalités de l'industrie et de ses pratiques, le fonctionnement du groupe et le rôle de l'Ouganda dans ce contexte, sa place dans la chaîne de valeur, ce qui génère de la valeur dans l'entreprise dans son ensemble et en Ouganda en particulier ».*

Cela va au-delà de l'acquisition par les individus d'une expertise dans des secteurs particuliers. Cela s'étend *jusqu'au développement d'une connaissance collective d'un secteur par l'équipe* afin d'assurer une base solide à l'ensemble de l'équipe. Cette approche a été utilisée, par exemple, dans les travaux de l'autorité fiscale zambienne sur l'extraction du cuivre, les banques et les télécommunications.

Lee explique que les ateliers de l'ATAF sur les produits renouvelables (en plus des produits non renouvelables comme le pétrole), notamment le café, le cacao et le thé, permettront de développer les capacités nécessaires à la mise en œuvre de ces principes en Afrique et au-delà. Par exemple, l'atelier de l'ATAF sur le café a bénéficié de l'expertise de la Banque mondiale et d'experts américains de l'industrie du café, ainsi que de l'expérience de l'autorité fiscale colombienne sur l'industrie. Les pays en développement hors d'Afrique suivent de plus en plus les modèles de l'ATAF, ce qui confère au Forum un impact mondial.

Cette approche, qui consiste à jumeler efficacement des fiscalistes internationaux avec des spécialistes sectoriels, donne des résultats exponentiels. Toutefois, elle nécessite beaucoup de temps et de ressources, ainsi qu'une planification rigoureuse, afin de garantir que les flux de revenus agrégés dans l'ensemble de l'économie satisfont aux exigences fiscales. En outre, il s'agit d'une approche holistique de l'évaluation des risques dans le secteur, qui peut alors prendre en compte d'autres domaines connexes — tels que l'impôt sur les plus-values — où des ajustements importants ont été effectués par l'URA.

Le deuxième défi consiste à surmonter les obstacles à la fourniture d'informations par l'entreprise mondiale — ses fonctions économiques et ses flux financiers. Le modèle AMATM élaboré par l'ATAF prévoit l'échange de renseignements

relatives aux entités du continent africain. Cela permet de disposer d'un point de comparaison essentiel sur le traitement des impôts par la même entité mondiale sur l'ensemble du continent. Pour avoir une vue d'ensemble, l'Afrique a besoin d'un accès direct aux informations au niveau mondial. Les conventions fiscales bilatérales constituent une voie d'accès et des travaux en cours au niveau mondial — notamment la Convention d'assistance multilatérale (MAC) sur l'échange automatique de renseignements (AEOI) et l'EOI sur demande — fournissent un mécanisme important. **Comme l'a confirmé Robert, dans les affaires ougandaises, ce sont les informations obtenues auprès des distributeurs européens sur leurs relations avec les sociétés commerciales offshore qui ont constitué la base de règlements améliorés.**

Comme les membres de l'ATAF l'ont découvert, l'expérience africaine partagée en Afrique constitue le canal le plus efficace pour le changement sur le continent.

Troisièmement, l'équipe de l'URA a souligné que **l'un des principaux facteurs de son succès résidait dans la compréhension, par la direction, des contraintes structurelles pesant sur le travail lié au prix de transfert** dans le contexte plus large de l'administration fiscale. L'acquisition de la connaissance

du secteur, des activités locales et des opérations du groupe dépendait fortement de l'obtention de renseignements, un processus qui prenait toujours beaucoup de temps. Mais le temps nécessaire, souvent face à la résistance du contribuable, pour enquêter sur les fonctions, obtenir des informations par le biais de mécanismes internationaux, et monter et traiter un dossier, devait être compensé par des recettes potentielles de grande valeur. Dans le secteur du café, aucune évaluation n'a été requise pendant deux ans, mais la direction a résisté à la pression exercée pour le recouvrement des recettes. L'URA était convaincue que son équipe montait des dossiers solides pour des poursuites ou pour des règlements consensuels, ce qui aurait permis d'augmenter les recettes. Il en résulte une plus grande certitude fiscale pour l'industrie, une amélioration de son image positive et une réduction de la publicité négative et des réactions défavorables de la part des investisseurs et même des consommateurs. La conformité dans l'ensemble du secteur se renforce, la croissance économique s'améliore, des prévisions de recettes plus précises sont possibles, et la mobilisation future des recettes s'amplifie.

Enfin, **Robert** a exprimé son vif souhait de partager l'expérience réussie de l'URA avec d'autres et de trouver des solutions communes avec les administrations fiscales africaines sur une base d'égal à égal. Les mécanismes disponibles à cet effet comprennent la liste des experts de l'ATAF disponibles pour soutenir les pays qui demandent de l'aide et le réseau des Inspecteurs des impôts sans frontières (TIWB). Dans le cas d'intérêts communs entre pays africains, le modèle AMATM de l'ATAF (qui est actuellement opérationnel même si de nombreux membres ne l'ont pas encore ratifié) ou le MAC fournissent des mécanismes pour mener des contrôles simultanés, en partageant et en examinant directement tous les documents pertinents. **Les contrôles simultanés représentent une opportunité énorme, encore peu développée, qui pourrait permettre à l'Afrique de coopérer plus étroitement dans le processus.**

Comme les membres de l'ATAF l'ont découvert, l'expérience africaine partagée en Afrique constitue le canal le plus efficace pour le changement sur le continent.

B. Reconcevoir La Prévision Et L'analyse Des Recettes À L'office Rwandais Des Recettes (Rra)

LES ARCHITECTES

Notre deuxième histoire illustre la capacité de l'ATAF à **rassembler et à inciter les fonctionnaires des impôts de différents pays à travailler ensemble**. L'initiative est venue d'**Agnes Kanyangeyo** qui, en tant que commissaire adjointe à la planification et à la recherche de la RRA, a travaillé avec son homologue de SARS, **Mamiky Leolo**, et une équipe d'experts compétents dirigée par **Wynnona Steyn**, composée de **Darlington Zhou**, **Winile Ngobeni** et **Theshne Kisten**. **Agnes** est malheureusement décédée et son successeur à la RRA, **Denis Mukama**, a poursuivi son travail d'acquisition d'une assistance technique pertinente et mise en œuvre dans l'intérêt du Rwanda et dans l'intérêt plus large du continent.

ORIGINES ET CONTRIBUTIONS

L'un des principaux rôles d'une autorité fiscale est de conseiller le gouvernement pour lui permettre de prendre des décisions éclairées et cohérentes en matière de politique fiscale. La pertinence et l'adéquation de ces conseils reposent sur l'utilisation systématique de prévisions de recettes basées sur des modèles qui reflètent une analyse précise des conditions locales et qui peuvent établir l'impact potentiel d'une série d'options politiques.

Lors de la première réunion de l'ATAF sur la recherche, **Wynnona** a fait remarquer que la recherche resterait théorique aussi longtemps que l'on ne disposait pas de données et d'analyses permettant de quantifier ou d'analyser les coûts ou de déterminer les avantages. Lors d'une pause, **Agnes** lui a demandé si l'ATAF pouvait l'aider à mettre en place une unité de recherche et de planification au Rwanda. En mai 2014, le commissaire général de la RRA de l'époque, **Richard Tusabe**, a contacté **Logan** en tant que responsable de la principale organisation fiscale africaine indépendante et a demandé un soutien technique pour renforcer les compétences et les capacités de la RRA en matière d'analyse fiscale et de prévision des recettes, y compris la mise en place d'une unité de prévision des recettes. L'ATAF a immédiatement contacté SARS au nom de la RRA.

Mamiky poursuit l'histoire. Trois mois après la demande initiale du Rwanda à l'ATAF, **des experts techniques de SARS, dirigés par Wynnona, se sont rendus à Kigali. En collaboration avec Agnès, Denis et l'équipe, ils ont élaboré un programme de pair-à-pair, évalué la méthodologie actuelle de la RRA, le développement des données et des informations pertinentes, ainsi que les capacités et les compétences. Wynnona a noté que la première chose dont ils avaient besoin était un modèle de prévision permettant de fixer des objectifs et d'évaluer et d'analyser**

les écarts. **Denis** a décrit la nature relativement rudimentaire des prévisions. « *L'un des défis auxquels nous étions confrontés était l'absence d'une méthode rationalisée nous permettant de fournir les conseils nécessaires en matière de prévisions de recettes... à l'époque, nous proposions des prévisions de recettes basées sur un pourcentage du PIB* », mais cette méthode n'était ni suffisamment scientifique ni durable.

Dès le premier soir de la visite, **Wynnona** a commencé à construire un modèle sur la base des informations limitées dont disposait la RRA. Avec l'équipe, elle a défini la manière de l'affiner, tandis que **Darlington** a mis au point un modèle de rapport pour guider le processus. Ils ont présenté les résultats au commissaire général qui était ravi de pouvoir mener des discussions sur le ciblage des recettes avec le ministre des Finances sur la base d'un modèle qui fixerait un objectif réaliste, sur une base solide.

Ils ont élaboré un plan immédiat pour combler les lacunes dans la fourniture d'analyses et de prévisions, ainsi qu'une stratégie et des objectifs à plus long terme pour le département de la planification et de la recherche. Le processus initial a consisté à collecter les données pertinentes auprès de l'Office rwandais des statistiques et de la Banque centrale, puis à les transformer et à les manipuler étape par étape.

Denis a expliqué que la collaboration avec SARS était « *un peu différente de notre mode de coopération avec d'autres partenaires au développement* ». D'autres partenaires ont fourni des modèles prédéterminés sur lesquels l'équipe a travaillé. Mais le renforcement des capacités et le transfert de connaissances n'ont guère été approfondis. « *Avec SARS, c'était différent. Ils ont essayé avec diligence de comprendre les statistiques et les données du Rwanda, d'adapter ces informations aux différentes lois rwandaises, puis de construire plusieurs modèles, en collaboration avec notre équipe, qui pouvaient ensuite être utilisés pour estimer les recettes* ».

Pour **Denis**, « *le renforcement de nos capacités dépendait de notre faculté à comprendre comment les informations étaient manipulées ou comment elles s'inscrivaient dans le cadre juridique. Pour moi, cela représentait un modèle beaucoup plus intéressant, plus attrayant et certainement plus utile, ce qui était un avantage direct de la coopération entre pairs* ».

Wynnona et son équipe ont partagé non seulement les modèles et les techniques, mais aussi une compréhension totale du fonctionnement des modèles, des résultats et de leur interprétation. Les initiatives précédentes s'étaient contentées de démontrer leurs propres modèles basés sur leurs propres données et leur mode de fonctionnement, mais n'avaient pas permis d'améliorer la situation sur le terrain. Elle pense que « *la principale raison du succès de l'ATAF a été de s'assurer que l'outil à introduire pouvait être alimenté par des données locales facilement disponibles. Si vous ne pouvez pas accéder aux données, le modèle n'est d'aucune utilité; le modèle doit être adapté aux circonstances locales* ». Il devait utiliser les données propres à la RRA et être basé sur un logiciel déjà disponible pour tous.

Mamiky a souligné comment la coopération entre pairs a favorisé une éthique de coopération et d'apprentissage mutuels. Une meilleure compréhension culturelle

a facilité l'engagement personnel entre les équipes, venant de pays qui avaient tous subi des bouleversements et des changements importants au cours de la première moitié des années 1990. Aucune des deux parties « *n'a ignoré les progrès réalisés par chaque pays pour se relancer* », ce qui a facilité la compréhension des questions relatives à la collecte et à l'évaluation des données, à l'ajustement du bruit blanc des données et à leur transformation en informations cohérentes et efficaces basées sur les conditions locales. Cela a également permis de créer un fort sentiment d'appartenance à la communauté, fondé sur des relations interpersonnelles. **Agnes** a indiqué que les équipes travaillaient volontairement de longues journées de 12 heures, tant leur engagement envers le projet et les autres était grand.

Mamiky estime que le rôle de l'ATAF est également important. L'ATAF est une institution guidée par l'impératif d'amélioration mutuelle pour tous ses membres, sans agenda technique ou politique spécifique. « *L'ATAF n'avait ni contraintes ni conditions* ».

L'IMPACT

Le partenariat RRA-SARS-ATAF a renforcé les avantages de la manipulation des informations, en les liant au cadre juridique et aux dispositions administratives, comme base pour la construction de modèles. Il a permis d'améliorer la prévision des recettes. La RRA a créé des fonctionnalités spécialisées pour développer des modèles d'analyse et de prévision des recettes fiscales, ainsi qu'une équipe de modélisation distincte de la fonction statistique.

Le Rwanda a conçu quatre modèles de prévision avec le soutien de SARS, notamment un modèle de recettes, des scénarios de rapport impôts/PIB, un modèle de sources de changement et un modèle d'élasticité fiscale implicite. Tous ces modèles étaient spécifiquement axés sur les circonstances rwandaises et leur détermination a servi d'exercice de renforcement des capacités.

Denis souligne que des estimations plus réalistes ont permis au gouvernement d'affecter ses programmes de dépenses avec plus de précision, améliorant ainsi les relations au sein du gouvernement et le partenariat avec la Banque Nationale du Rwanda, qui s'appuie directement sur des modèles de microsimulation à forte intensité de données. La RRA est désormais en mesure de participer aux discussions sur la fixation des objectifs de recettes avec le ministère des Finances et, sur la base du modèle, de justifier l'analyse, les hypothèses et les résultats. « *Cette confiance mutuelle a renforcé les relations entre nos administrations respectives* ».

L'impact du partenariat entre SARS et la RRA est allé au-delà de la simple modélisation et s'est concentré sur l'amélioration de la qualité des informations qui servent de base à la modélisation. **Denis** ajoute : « *Cela nous a également permis de réfléchir au développement de ce domaine à l'avenir. Nous avons commencé avec l'unité de prévision des recettes, et maintenant nous serons amenés à examiner des alternatives, d'autres options que nous pourrions promouvoir en tant qu'administration fiscale* ».

Fort de cette expérience, la RRA a entrepris de mesurer les écarts en matière de TVA, d'impôt sur le revenu et de taxe professionnelle. *«Alors que nous nous apprêtons à mesurer d'autres écarts fiscaux, nous devons encore renforcer nos capacités. Nous espérons continuer à travailler avec SARS et renforcer notre collaboration par le biais de l'ATAF.»*

Le succès du projet entre pairs a été confirmé lorsque le ministre rwandais des Finances a transmis une lettre de remerciement au commissaire de SARS pour avoir fourni les moyens d'améliorer les capacités du Rwanda à prévoir les recettes et la clarté importante qui en découlait.

Wynnona a renchéri *«ce réel sentiment de faire la différence et la gratitude que j'ai ressentie en me faisant des amis à long terme. Cela restera toujours spécial pour moi parce que les gens sont si spéciaux. Avant son décès, la véritable contribution d'Agnes a été sa perspicacité, qui lui a permis d'entrevoir ce qu'elle pouvait faire. Au départ, vous ne savez pas si cela va vraiment fonctionner. Mais Agnes avait une telle foi. Elle n'arrêtait pas de téléphoner, de demander quand nous allions venir. Elle était convaincue que cela marcherait, et nous avons tous fait les efforts nécessaires pour le réaliser.»*

LES ENSEIGNEMENTS

Le Rwanda a identifié ce processus d'engagement et de coopération sur la création d'une unité de prévision et d'analyse des recettes comme un exemple exceptionnel de la promotion par l'ATAF de l'apprentissage entre pairs parmi ses membres. **Cela démontre aussi clairement la valeur des administrations fiscales, avec une compréhension commune des problèmes, travaillant ensemble pour trouver des solutions africaines aux défis africains.**

Mamiky précise que le soutien d'une autre administration fiscale africaine opérant dans le cadre général de l'assistance mutuelle de l'ATAF a permis au Rwanda et à l'Afrique du Sud de travailler sur des défis communs et de trouver des solutions qui reflètent la réalité de la RRA, sans pour autant essayer d'adapter cette réalité à des solutions préétablies.

Le succès de ce projet et les demandes ultérieures d'autres pays ont incité le partenariat entre l'ATAF et SARS (initié par l'Académie fiscale de l'ATAF) à fournir une formation supplémentaire entre pairs dans ce domaine, où huit à dix fonctionnaires clés de ce domaine de cinq pays ont créé un groupe pour fournir une formation sur les statistiques des recettes à travers le continent. Ce projet en est à sa phase finale et devrait s'achever en 2025.

Denis et son équipe, tout comme Robert et l'équipe ougandaise chargée des prix de transfert, ne demandent qu'à transmettre les connaissances et les idées acquises. «La RRA a déjà été contactée par différentes administrations fiscales pour obtenir de l'aide dans ce domaine» et «au cours des trois ou quatre dernières années, nous avons apporté notre soutien aux pays francophones en matière de prévisions de recettes, sur la base de l'expertise et des connaissances que nous avons reçues de SARS.»

La RRA entretient des relations de longue date avec le Togo. Elle a aidé l'Office togolais des recettes à renforcer des capacités similaires, également avec l'aide de l'ATAF. *« Nous restons disponibles et prêts à soutenir les autres en partageant les mêmes expériences et connaissances que nous avons acquises, bien sûr à travers l'ATAF. Parce que nous avons vu et expérimenté les avantages, nous nous tenons prêts à fournir un soutien similaire lorsqu'on nous le demandera. »*

CONCLUSIONS

- Le partage des connaissances est important, mais la manière dont elles sont diffusées est toute aussi importante.
- Le partage d'expérience entre pairs le plus réussi reconnaît, comme point de départ, la situation spécifique du pays d'accueil.
- Dans les deux études de cas examinées ci-dessus, le sujet a déterminé l'approche. La RRA a bénéficié d'une focalisation sur des données spécifiques générées de l'intérieur, plutôt que de l'imposition de catégories génériques. Les travaux de l'URA sur les prix de transfert ont porté du fruit en se concentrant sur la nature et la structure de l'industrie du café à l'échelle mondiale.
- Des circonstances apparemment peu prometteuses peuvent être à l'origine de progrès. Pour l'URA, la tragédie de la COVID, qui a réduit les interactions en personne, a fait passer le travail à un autre niveau, car la collaboration en ligne a permis d'accélérer et de cibler les échanges.
- Souvent, c'est une question de moment. De solides relations avaient déjà été établies entre l'ATAF et l'URA au moment de la COVID, de sorte qu'une collaboration en ligne plus souple a fonctionné. Pour la RRA et SARS, le contact en personne et une meilleure compréhension de l'histoire et de la culture de chacun ont approfondi l'engagement et encouragé la conception d'un produit plus soigneusement construit autour des besoins de la RRA.
- Le contrôle fiscal ne consiste pas seulement à collecter directement des impôts supplémentaires, mais aussi à modifier le comportement des contribuables pour qu'ils respectent les règles, ce qui portera ses fruits au fil du temps.
- Le succès de l'ATAF repose dans ses rôles de rassembleur et de technicien. C'est un moteur important de changement et d'amélioration, tout comme sa réputation de neutralité et d'absence évidente de conditionnalité.

2

CHAPITRE 2

Les Étincelles : Les Origines De L'ATAF

LES ÉTINCELLES

L'histoire de l'ATAF est l'héritage des dizaines de milliers d'Africains qui ont contribué aux origines, au développement, à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'institution et à son impact sur les régimes fiscaux africains. Le chapitre précédent raconte l'histoire des participants à deux des initiatives qui ont contribué au rayonnement et à l'impact de l'ATAF.

Il y a autant d'histoires que de participants, et l'accent mis sur certains aspects des origines de l'ATAF, sur la façon dont les étincelles qui ont enflammé l'initiative ont été générées par les mères et les pères fondateurs, raconte une partie de l'histoire, mais il y en a beaucoup d'autres. Ce chapitre retrace les débuts de l'ATAF en écoutant les voix de l'ATAF. Il décrit les idées qui ont établi l'organisation et les décisions qui ont accordé à l'ATAF son potentiel de réussite.

Dès le départ, il s'agissait d'une organisation dotée de grandes ambitions, englobant l'ensemble du continent africain, reliant des millions de personnes dans un effort commun pour soutenir la mobilisation des ressources nationales pour la croissance des États, le renforcement du contrat social, la réduction de la pauvreté et susciter de l'espoir. Comment surmonter les problèmes politiques et financiers? Qu'en est-il des défis en matière de communication et d'administration, et du succès limité de l'Afrique jusqu'à présent dans la création d'institutions similaires efficaces et durables? Personne n'aurait pu être critiqué pour avoir qualifié ce projet de chimère.

Et pourtant, cela a marché. Le Forum a été fondé, établi et rendu opérationnel. Il a changé la face de la fiscalité africaine en cours de route et a eu un impact sur les règles fiscales mondiales, obligeant les pays développés à rééquilibrer, au moins partiellement, les inégalités dans le fonctionnement du système fiscal international. Ce livre raconte comment et pourquoi l'ATAF a réussi.

Ce chapitre met en lumière les raisons politiques et économiques pour lesquelles l'organisation était nécessaire et comment elle a vu le jour. Il explique l'évolution de la pensée qui sous-tend l'ATAF, la vision basée sur l'indépendance et la propriété africaines, l'analyse des grandes décisions prises lors de sa création et de sa mise en œuvre, et son évolution vers l'organisation qu'elle est aujourd'hui, 15 ans plus tard.

Sans aucun doute, cette étude concerne les personnes qui ont pris les décisions et qui, au-delà de leurs différences linguistiques, culturelles et politiques, ont travaillé sans relâche pour le bien commun. L'ATAF est l'aboutissement de nombreux fils provenant de l'Afrique du Sud, du continent africain et d'ailleurs, tissés ensemble pour jeter les bases de l'organisation que nous connaissons aujourd'hui. **L'ATAF n'est pas né dans le vide — il en était temps.**

Avant l'ATAF, il y a eu des initiatives visant à créer une organisation fiscale internationale africaine. Une Association des administrateurs fiscaux africains (AATA) avait été créée au Cameroun, mais elle n'avait pas réussi à obtenir suffisamment de fonds et d'influence politique pour imposer une reconnaissance plus large. Une organisation de pays membres africains francophones appelée CREDAF (une structure de la *Francophonie*) a également œuvré avec succès dans l'intérêt de ses membres, tout en étant basée principalement en Afrique de l'Ouest et administrée depuis Paris.

La plupart des pays africains anglophones étaient membres de l'Association des administrateurs fiscaux du Commonwealth (CATA), dont le secrétariat était basé au Royaume-Uni, mais ses objectifs et sa portée étaient relativement limités. De nombreux responsables fiscaux anglophones étaient également responsables des douanes dans le cadre du modèle de recettes semi-autonomes qui est devenu de plus en plus populaire dans les pays anglophones à partir des années 1990. C'est dans les couloirs de l'Organisation mondiale des douanes que les responsables africains des administrations fiscales ont évoqué pour la première fois l'idée de se réunir pour trouver des solutions communes en matière d'administration fiscale sur le continent.

L'ATAF n'est pas né dans le vide — il en était temps.

Gershem Pasi, ancien commissaire général du Zimbabwe et président du Conseil de l'ATAF, a décrit une série de réunions des chefs des administrations fiscales — **Pravin Gordhan** (Afrique du Sud), **Harry Kitilya** (Tanzanie), **Michael Waweru** (Kenya), entre autres. Ils ont discuté de la nécessité de créer un forum africain indépendant, « où nous pourrions discuter et trouver des solutions aux défis fiscaux auxquels nous sommes confrontés sur le continent ». **Les administrateurs fiscaux africains estiment que, malgré la diversité de l'Afrique, en ce qui concerne les questions fiscales, « certes, les défis peuvent différer en profondeur et en détail, ils sont globalement les mêmes ».**

L'essence de l'organisation était la reconnaissance à l'échelle continentale d'une identité africaine commune issue de la lutte pour la décolonisation et de défis économiques et structurels communs à l'Afrique au cours de la période postcoloniale. Aucun autre continent, pas même l'Amérique latine dont le

Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) reflétait les intérêts des administrations fiscales, ne pouvait égaler l'expérience africaine. Cette reconnaissance d'intérêts et de défis communs a été la première étape vers la recherche de solutions communes.

Entre-temps, d'autres développements ont contribué à la création d'une organisation africaine indépendante sur l'administration fiscale. Après la chute du mur de Berlin, l'OCDE a commencé à aider les pays en développement et les pays à revenu intermédiaire à mettre en place des régimes fiscaux. D'abord destiné à l'Europe de l'Est, au moment où le rideau de fer s'ouvrait aux investissements occidentaux, le programme s'est étendu à un réseau de centres régionaux de formation fiscale en Corée, en Turquie, au Mexique, à Vienne et à Budapest, ainsi qu'à une série de programmes avec certaines régions d'Asie, d'Amérique latine, de Russie, de Chine et d'Afrique du Sud / SADC. Aucun pays africain ne figurait parmi le nombre limité de membres (33 pays) de l'OCDE en 2010. Malgré l'inclusion de cinq pays supplémentaires, c'est toujours le cas en 2024.

L'intersection des intérêts de l'OCDE et de SARS a eu lieu pour la première fois en 2007 lorsque **Pravin Gordhan**, commissaire de SARS, est devenu co-président du Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale (FTA). Le FTA a élargi le mandat de l'OCDE pour permettre aux commissaires généraux des pays membres de l'OCDE de discuter directement avec certains de leurs homologues non-membres de l'OCDE et d'aborder des questions d'intérêt commun. Bien qu'il n'ait pas de fonction normative, le FTA a exercé une influence considérable sur la réforme de l'administration fiscale.

Dans le même temps, le défi de l'évasion fiscale ou des «pratiques fiscales préjudiciables» menaçait de faire dérailler le système fiscal international, les paradis fiscaux et les régimes spéciaux s'affrontant dans une course à l'abîme. La politique a entraîné des débuts difficiles dans la lutte contre ce qui était un problème mondial, notamment parce que certains régimes de l'OCDE bénéficiaient eux-mêmes du secret bancaire et de l'absence de transparence. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a été créé pour élaborer et mettre en œuvre des normes internationales dans ce domaine.

L'OCDE a besoin que l'Afrique collabore avec elle pour mettre fin aux régimes existants et veiller à ce que d'autres ne soient pas mis en place pour profiter de l'affaiblissement des régimes dans d'autres pays. Aussi, l'Afrique, qui souffre à la fois de pratiques fiscales dommageables et des FFI, a besoin de renforcer sa capacité à mobiliser efficacement ses ressources nationales afin de réduire sa dépendance à l'égard de l'aide étrangère.

S'appuyant sur la coopération avec l'Afrique du Sud dans le cadre du FTA et du programme de relations mondiales de l'OCDE, **Jeffrey Owens**, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales (CTPA) de l'OCDE, a proposé la création d'un centre fiscal OCDE-Afrique. **Logan Wort**, alors cadre à SARS, a participé à une conversation entre **Pravin Gordhan** et certains membres du comité exécutif de SARS sur la possibilité pour l'OCDE d'investir dans un centre OCDE-Afrique en Afrique du Sud.

Logan a anticipé qu'il y avait une vision plus large au-delà du Centre. « *Ma contribution à la conversation était que l'idée d'un centre fiscal est excellente parce qu'il offrira des formations, (renforcera) les capacités et mènera surtout l'ensemble des activités de recherche. Mais je me suis demandé s'il était judicieux pour un pays africain — ou l'Afrique du Sud — de créer un centre fiscal africain au nom d'une organisation européenne sans demander aux Africains s'ils le souhaitent... La réunion a finalement décidé de ne pas créer de centre fiscal de l'OCDE, mais plutôt d'envisager la création d'une organisation fiscale pour l'Afrique* ». Il a suggéré de convoquer une réunion des autorités fiscales africaines pour leur soumettre cette idée, afin de s'assurer qu'elle soit « axée sur la demande plutôt que sur l'offre ».

La compétence douanière de SARS a joué un rôle. **Varsha** a supervisé les douanes internationales à SARS au milieu des années 2000. « *Nous avons un grand programme douanier pour le continent, avec des organismes régionaux comme la SADC, le Centre régional de renforcement des capacités (RCB) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), ainsi que l'OMD elle-même au niveau mondial, et nous voulions voir s'il pouvait y avoir quelque chose de similaire pour la fiscalité sur le continent.* »

Pravin Gordhan était également président de l'OMD et disposait d'un pouvoir de convocation important auprès des chefs des administrations fiscales et des douanes sur le continent.

En janvier 2008, des chefs d'administrations fiscales africaines ont assisté à la réunion du FTA organisée par SARS, seul membre africain du FTA, au Cap. Le document de **Varsha** sur le renforcement des capacités a été abordé, et le débat sur la création d'un centre fiscal africain s'est transformé en une discussion sur l'amélioration des capacités de collecte des recettes des pays africains travaillant collectivement pour soutenir les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies. Il a été convenu d'organiser une conférence de haut niveau sur l'administration fiscale africaine plus tard dans l'année. L'Afrique du Sud a continué à prendre les devants, conformément à une priorité de politique étrangère qui envisageait « *... un continent africain prospère, pacifique, démocratique, non racial, non sexiste et uni, et qui contribue à un monde juste et équitable* ».

« NE GÂCHEZ PAS LA CRISE »

Le choix du moment est essentiel, et la crise financière des « subprimes » de 2008/2009 a immédiatement déclenché la création d'une organisation indépendante sur la fiscalité dirigée par l'Afrique. En 2008, les marchés sont entrés dans une grave dépression, les gouvernements ont commencé à renflouer leurs institutions financières, les programmes d'aide aux pays en développement ont été fortement menacés et le coût de la dette a flambé. Comme de nombreux pays africains dépendaient de l'aide et des prêts pour couvrir environ 70 % de leurs dépenses, la crise financière semblait devenir une crise existentielle pour les pays en développement.

Cette crise a renforcé l'idée selon laquelle l'Afrique devait travailler collectivement pour prendre en main son avenir économique, accroître ses capacités et revigorer

sa mobilisation des ressources nationales (MRN). C'était l'occasion pour l'Afrique de se débarrasser de certaines relations de dépendance du passé et de construire son avenir selon ses propres termes. Le **ministre sud-africain des Finances, Trevor Manuel**, qui a ouvert la conférence de Pretoria sur la fiscalité, le renforcement de l'État et le développement des capacités en août 2008, a invité les représentants des 28 pays africains et des huit organisations internationales, le président de la Banque africaine de développement (**Donald Kaberuka**) et le secrétaire général adjoint de l'OCDE (**Pier Carlo Padoan**), à agir maintenant et à « *ne pas gâcher cette occasion offerte par la crise* ». C'est ainsi qu'est née l'idée de l'ATAF, le Forum des administrations fiscales africaines.

Logan se souvient que les discussions ont porté sur le partage d'expériences, le renforcement des capacités et l'orientation de l'administration fiscale en Afrique. Toutefois, pour lui, la conférence a été façonnée par son thème sous-jacent. « *Quel est le lien entre la fiscalité et la proposition de valeur des gouvernements, et quel est son rapport avec l'énorme dette de l'Afrique, les faibles ratios impôts/PIB et l'ensemble des problèmes sociaux, politiques et économiques auxquels l'Afrique est confrontée ?* » La plupart des pays africains sont loin d'atteindre l'objectif de 21 % du PIB fixé par les Nations Unies, certains se situant même en dessous de 10 %, alors que la moyenne de l'OCDE se situe aux alentours de 30 %. Une approche restructurée de la gestion des risques de catastrophes est à la fois une nécessité et une opportunité.

Une bonne fiscalité est synonyme de bonne gouvernance. Des régimes fiscaux efficaces créeraient des États efficaces et efficients, approfondiraient le contrat social entre l'État et la population et augmenteraient la responsabilité politique.

À ce stade, la discussion portait autant sur la politique que sur l'économie et sur la volonté de parvenir à l'autosuffisance en Afrique. Le professeur **Mick Moore**, de l'Institute of Development Studies (IDS) du Sussex, a attisé la flamme politique qui a propulsé la nouvelle institution africaine proposée, en faisant valoir que la collecte de recettes, aussi cruciale soit-elle pour combler un déficit dû à la crise, avait une dimension fondamentalement

politique. Les pays africains peuvent en tirer des avantages qui vont au-delà de l'absence de contraintes extérieures imposées par l'aide et le fardeau de la dette. *Une bonne fiscalité est synonyme de bonne gouvernance. Des régimes fiscaux efficaces créeraient des États efficaces et efficients, approfondiraient le contrat social entre l'État et la population et augmenteraient la responsabilité politique.* Des régimes fiscaux réformés constituent donc une plateforme pour réformer d'autres domaines de l'administration et pour redynamiser les relations entre l'État et la population.

Dès le départ, il était évident que l'organisation serait panafricaniste, représenterait l'Afrique et serait construite par l'Afrique pour l'Afrique. Son cadre idéologique englobe l'expérience coloniale et postcoloniale du continent, et son objectif est de renforcer les capacités et de mobiliser les ressources en vue de parvenir à l'autosuffisance et de s'affranchir de la dépendance.

« Nous sommes plus forts lorsque nous agissons ensemble que lorsque nous agissons seuls ».

Cependant, il y avait des réticences. Plusieurs délégations africaines n'étaient pas convaincues de la nécessité qu'une autre organisation prenne en charge le financement et les

ressources. Leur objection portait sur les avantages d'une **coopération sur une base panafricaniste, d'une compréhension commune des défis continentaux et de l'élaboration de solutions africaines**. Quant à savoir si cela était possible, il existait un autre exemple puissant d'unité continentale. *Si la CIAT de l'Amérique latine peut le faire avec succès depuis quatre décennies, pourquoi pas nous ?*

Jeffrey Owens se souvient d'un *« parcours en dents de scie — enthousiasme initial, suivi de préoccupations quant à l'objectif, au mandat et au succès probable du rapprochement de cultures, de langues et de régimes fiscaux différents, et enfin d'un rassemblement et d'une majorité en faveur du projet »*.

Avec le leadership de **Trevor Manuel** et **Pravin Gordhan** de l'Afrique du Sud et les engagements de financement et de ressources de la part de SARS et des partenaires au développement présents, le scepticisme concernant la fonction, la portée et le financement s'est transformé en optimisme et en une volonté de travailler ensemble sur une initiative continentale. **Comme l'a dit Pravin, « nous sommes plus forts lorsque nous agissons ensemble que lorsque nous agissons seuls »**.

Cette idée politique encourageante a sous-tendu les discussions sur le renforcement de l'administration fiscale sur le continent, et le communiqué de clôture de la conférence a décrit la création prévue de l'ATAF comme *« une occasion d'exprimer la volonté de l'Afrique dans le domaine fiscal pour que les processus et les institutions basés en Afrique s'inspirent du continent »*.

LA CRÉATION STRATÉGIQUE D'UNE INSTITUTION

Allen Kagina, ancienne commissaire générale de l'URA, a rappelé comment, en marge de l'événement de Pretoria, **Pravin** avait réuni un groupe de chefs d'administrations fiscales reflétant largement les régions continentales. L'ATAF était *« une idée en temps opportun. Nous avons compris que nous avions un rôle plus important à jouer ; c'est à ce moment-là que nous avons assumé le rôle de bâtisseurs de nations et pas seulement de collecteurs de recettes »*.

La réunion de Pretoria a mandaté le Botswana (**Freddy Modise**), le Cameroun (**Alfred Assobo**), le Ghana (**Daniel Ablorh-Quarcoo**), le Nigeria (**Ifueko Omoigui Okauru**), le Rwanda (**Mary Baine**), l'Afrique du Sud (**Pravin Gordhan**, remplacé par **Oupa Magashula** en mai 2009), l'Ouganda (**Allen Kagina**) et le Maroc (**Brahim Kettani**) pour former un groupe de pilotage chargé de préparer le lancement du Forum des administrations fiscales africain. Ils ont été soutenus par une équipe technique spéciale.

Logan a été chargé de convoquer l'équipe technique composée de représentants de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Cameroun, du Ghana, du Nigeria, du Rwanda et de l'Ouganda. « J'avais deux cadres supérieurs très compétents [**Lincoln Marais** et **Varsha Singh**] dans l'équipe qui m'ont beaucoup aidé à conceptualiser et à mener la réflexion stratégique. »

Lincoln a décrit l'ATAF comme « une opportunité de concevoir et de développer une institution construite par le continent pour le continent ». Au départ, elle a été définie en partie par ce qu'elle ne devait pas être. Nous avons très vite compris qu'il ne devait pas s'agir d'un simple projet de sensibilisation de l'OCDE. »

Mary, qui était à l'époque commissaire générale de l'Office rwandais des recettes, faisait partie du groupe de pilotage. « C'était à un moment où la plupart d'entre nous se débattaient parce que les objectifs fixés pour la mobilisation des recettes intérieures étaient parfois extrêmes. Le rêve de chaque responsable d'administration fiscale était de collecter plus de recettes, non seulement pour atteindre ses objectifs, mais aussi pour répondre aux besoins de développement de son pays. C'était l'occasion de comparer ce que chaque pays faisait et d'apprendre grâce au soutien des pairs. La proposition de l'ATAF m'a vraiment plu. »

Pour joindre l'acte à la parole entre les pays du continent, il fallait une direction et un accord commun sur les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. C'était un défi que les efforts passés pour mettre en place des institutions similaires n'avaient pas relevé.

Pour formuler sa stratégie, **Logan** s'est directement inspiré de son expérience d'activiste politique sud-africain dans la lutte contre l'apartheid dans les années 1980. « En tant que jeune homme de 18 à 19 ans, je devais créer des organisations politiques dans tout le pays. Il fallait créer des organisations civiques, des organisations de jeunesse, des syndicats à partir de rien. Nous devons faire des choses pour lesquelles nous n'étions pas formés et tenir compte de nombreuses questions sociales, politiques, religieuses et culturelles pour créer des organisations populaires afin de mobiliser la résistance. »

Bien que cela n'ait pas été nécessairement évident à l'époque, dans un domaine fiscal technique, son expérience politique s'est avérée très appropriée pour développer et mettre en place une organisation fiscale d'envergure continentale. Lorsqu'il réfléchit à la création de l'ATAF, les critères stratégiques de **Logan** sont particulièrement politiques. D'après mon expérience au sein de la SADC et compte tenu de la nature des organisations multilatérales et des organisations africaines, lorsque vous créez une organisation, il y a souvent de longues conversations et des batailles pour savoir qui sera l'hôte. Qui sera le président ? Qui sera l'exécutif ? Qui sera le propriétaire ? Qui sera sur la photo ? De sorte que bien avant d'avoir produit vos premiers résultats, vous commencez à vous disputer pour savoir qui est le patron. Je l'ai compris. Et mon approche a été d'éviter cette manière de faire les choses. »

Ce que **Logan** avait appris en créant des organisations de jeunesse en tant que jeune activiste, c'est que « lorsque vous créez de la valeur, que vous réunissez des jeunes et qu'ils s'amusent, ils reviennent. Vous ne les réunissez donc pas pour avoir avec eux de

lourdes discussions sur Marx et Lénine. Vous les réunissez et ils veulent danser, ils veulent jouer au snooker, ils veulent jouer au tennis de table. Et avec le temps, vous les amenez à discuter de leur environnement social. Ils feront le lien. Il faut trouver un moyen pour qu'ils aient toujours envie de revenir. Sur la base de certains de ces principes, j'ai donc réalisé que l'ATAF devait être technique ».

Un élément essentiel de la stratégie a été la compréhension par les dirigeants de l'ATAF de l'importance du rôle des institutions axées sur le développement en tant que partenaires actifs dans la fourniture de valeur aux membres potentiels avant même que l'organisation ne soit constituée. Le soutien solide de l'Afrique du Sud en tant que principal sponsor et la décision d'impliquer des partenaires au développement, y compris l'OCDE, dans la réunion de Pretoria avaient déjà garanti un engagement.

Dès la fin de l'année 2008, **Mick Moore** pensait que les donateurs avaient encore de l'argent à distribuer et soutenait fermement l'idée qu'une bonne fiscalité était liée à une meilleure gouvernance ainsi qu'à l'augmentation des recettes. *« J'étais probablement le principal universitaire à défendre cet argument, mais il n'y a pas eu trop de résistance. »*

Les agences d'aide souhaitaient vivement disposer d'institutions régionales africaines fonctionnelles, et l'ATAF s'est avéré être une organisation régionale africaine efficace et spécifique à un secteur, ce qui est inhabituel dans le contexte africain. **Ben Dickinson**, alors responsable de la fiscalité et du développement au CTPA de l'OCDE, a décrit comment *« la compréhension par l'ATAF de l'aspect fondamental de la fiscalité dans le contexte du projet complexe de construction d'États efficaces lui a permis de devenir le champion de l'ensemble des questions qui sont devenues des priorités de l'agenda du développement. L'ATAF était à la fois un leader et un bénéficiaire. Il avait posé les bases d'un gouvernement responsable et redevable. »*

Pour l'OCDE, l'initiative africaine était la meilleure approche possible pour soutenir les régimes fiscaux africains. La mise en place d'institutions africaines est un processus difficile, qui n'est pas toujours couronné de succès. Mais la combinaison d'une idéologie africaine, qui considère la fiscalité comme la clé permettant d'ouvrir d'une porte postcoloniale, et d'initiatives pratiques susceptibles d'aider les fiscalistes nationaux à accroître la mobilisation des recettes nationales, le tout soutenu par un pays africain progressiste (l'Afrique du Sud) et s'appuyant sur les leaders de l'ensemble du continent, constituait une stratégie potentiellement fructueuse.

« Nous n'avions rien, nous n'avions pas d'organisation, nous n'avions pas de structure. Mais nous avons fait preuve d'ingéniosité ». Les vieilles leçons politiques ont bien servi **Logan**. Il devait trouver des alliés capables de créer de la valeur, d'inciter les fiscalistes à revenir et de faire savoir que l'ATAF existait et tenait ses promesses. L'équipe technique et les collègues de Logan à SARS ont décidé de proposer des formations aux agents des impôts sous la bannière de l'ATAF avant même le lancement.

Richard Parry, ancien chef des relations mondiales du Centre fiscal de l'OCDE et responsable du soutien à la formation et au renforcement des capacités, a reconnu l'impact probable d'une institution fiscale africaine indépendante bénéficiant du soutien technique de l'OCDE et proposant de la valeur aux membres potentiels. *« Une organisation africaine indépendante et performante ne serait pas seulement un véhicule crédible pour exprimer les idées africaines, mais aurait également le plus grand impact sur le développement et la mise en œuvre de la réforme fiscale et le renforcement des régimes fiscaux. L'empreinte de l'ATAF sur le renforcement des capacités en Afrique conduirait au succès du travail plus que n'importe quelle initiative externe et renforcerait l'impact de l'organisation naissante. »*

Grâce à la stratégie politique de **Logan**, le groupe de pilotage avait quelque chose d'immédiat et de concret à offrir. **Lorsque l'ATAF a été lancé en Ouganda en septembre 2009, avec le soutien de l'Afrique du Sud, de l'OCDE et d'autres partenaires au développement, il avait déjà organisé 11 événements de formation et de renforcement des capacités** sur les conventions fiscales, le contrôle des multinationales, l'audit national, la TVA et l'échange de renseignements, auxquels ont participé environ 200 fonctionnaires des impôts de 26 pays africains. Les pays étaient déjà impliqués, avaient partagé leurs expériences et avaient commencé à concevoir et à mettre en œuvre des solutions fiscales africaines.

L'Ouganda avait été invité à organiser le lancement. **Allen** et son équipe de l'URA étaient prêtes à relever le défi d'un événement majeur avec le soutien de ce qui allait devenir le secrétariat de l'ATAF. **Allen** a persuadé sa ministre des Finances, **Mme Syda Bbumba**, en soulignant le potentiel du travail de l'ATAF sur la mobilisation des ressources nationales. Le marché a été conclu lorsque le **président Yoweri Museveni** a personnellement promis son soutien et son intention de participer à la conférence. Le gouvernement et le pays tout entier ont apporté leur soutien à l'initiative.

Allen se rappelle des travaux de préparation du lancement de l'ATAF avec le groupe de pilotage au cours de l'année suivante. Leur tâche consistait principalement à promouvoir l'idée dans les capitales africaines. La proposition a bénéficié d'un fort soutien, même si la politique nationale a pesé sur le niveau d'engagement. La mobilisation des ressources nationales et la promesse de solutions africaines par le biais d'administrations fiscales travaillant ensemble pour se soutenir mutuellement étaient des idées en temps opportun.

KAMPALA : LANCEMENT DE L'ATAF

Le lancement officiel de l'ATAF a eu lieu le 19 novembre 2009 à Kampala, en Ouganda, avec la participation de représentants de 31 administrations fiscales africaines (dont 25 se sont engagées à adhérer), de 8 pays non africains et de 18 partenaires au développement.

Le président Yoweri Museveni de l'Ouganda a lancé la conférence inaugurale de l'ATAF. Il a noté que « la mobilisation des recettes fiscales est la plus grande source de financement à long terme pour le développement durable et l'élément vital de tous les

services de l'État... [et que] la fiscalité renforce la démocratie, augmente les incitations à la participation publique et renforce le pacte social entre les citoyens et l'État. »

« Nous devons concevoir une organisation pour l'Afrique, en Afrique, par nous, les Africains », a déclaré **Gershem**. « Nous voulions mettre en place le renforcement des capacités dont nous avons besoin, car nous comprenions nos problèmes mieux que quiconque. Mais nous avons aussi besoin d'un soutien politique. À l'époque, très peu de ministres des Finances sur le continent africain soutenaient l'idée et le président Yoweri Museveni l'a vraiment prise à son compte, ce qui a permis d'obtenir un soutien plus visible. »

Allen partage cet avis. Elle pense que **la présence du président et du ministre des Finances de l'Ouganda a garanti l'engagement** des responsables de l'administration fiscale. Les dirigeants ont été très impliqués dans le processus décisionnel et ont défendu la cause auprès de leurs ministres des Finances et de leurs gouvernements. Pour **Allen**, la composante la plus importante du leadership se situait en dehors des réunions où, avec le soutien de l'équipe technique spéciale, les décisions étaient prises et mises en œuvre, construisant ainsi l'organisation étape par étape.

Oupa Magashula, commissaire de SARS et premier président du Conseil de l'ATAF, s'est adressé au dîner de gala en déclarant que *« les racines d'un baobab petit mais fort se sont étendues à 25 pays africains et que, avec de l'attention et des soins, il s'étendra pour représenter l'ensemble du continent africain »*. **Il a rappelé aux participants la philosophie africaine de l'interdépendance** : *« Umuntu ngumuntu ngabantu » (je suis parce que nous sommes). C'est une vision du monde dans laquelle nous sommes inextricablement liés par notre humanité, notre africanité et notre identité communes*. L'Ubuntu reflète la philosophie d'une cause commune enracinée dans les traditions africaines, et les traditions africaines de dialogue ont joué un rôle important dans la résolution de l'enjeu du contrôle.

Gershem a rappelé que trois ou quatre pays avaient proposé leur administration comme hôte de l'ATAF. Mais dans la plupart des cas, ces propositions incluaient des conditions qui auraient donné à la juridiction hôte un contrôle effectif et auraient empiété de manière significative sur l'indépendance et l'autonomie du secrétariat, dont le rôle était de rendre la nouvelle institution opérationnelle au nom des membres, selon les directives du Conseil.

Alors que le Conseil devait être représentatif des intérêts nationaux et régionaux de ses membres, le secrétariat chargé de la prestation devait être et paraître neutre, œuvrant dans l'intérêt de l'ensemble des membres. **Gershem** raconte comment la question a été résolue de manière informelle. Alors que la réunion officielle était dans l'impasse, un petit groupe « d'amis du président » a persuadé les organisateurs de la réunion de faire une pause et d'organiser une excursion en bateau imprévue, au cours de laquelle le problème a été résolu.

Le lancement de Kampala a reconnu le rôle essentiel joué par l'Afrique du Sud dans la préparation du développement de l'organisation et a convenu à l'unanimité que l'Afrique du Sud serait l'hôte, que le Conseil serait composé de dix membres

élus par les commissaires généraux répartis en groupes régionaux, et que **Oupa** présiderait le premier Conseil. Comme l'a souligné **Gershem**, il s'agissait d'un exemple précoce de leadership en action, avant même le lancement de l'ATAF.

Les pays africains étaient intéressés, mais pas nécessairement pleinement engagés à ce stade précoce. **Logan** explique que *« les chefs des services fiscaux étaient occupés, et pourquoi investir du temps dans une autre organisation africaine qui pourrait ou non survivre, étant donné l'histoire difficile de la création d'organisations fructueuses sur le continent ? En tout état de cause, il a fallu faire preuve de beaucoup de persuasion et le groupe de pilotage, composé notamment de Mary, Allen, Ifueko et Daniel, a joué un rôle essentiel dans les efforts d'adhésion. »*

Le premier Conseil de l'ATAF était composé de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Gabon, du Ghana, du Kenya, du Nigeria, du Rwanda, du Sénégal et du Zimbabwe. Il a été recommandé que le Maroc prenne la dernière place pour représenter l'Afrique du Nord. Des résolutions ont été adoptées pour permettre au Conseil de s'acquitter de ses fonctions, y compris les dispositions transitoires, la dotation en personnel et le budget, ainsi qu'un programme de travail pour l'année 2010.

Le communiqué de Kampala fait état des progrès réalisés. Vingt-cinq administrations fiscales africaines ont signé un accord intérimaire, établissant formellement le Forum des administrations fiscales africaines, marquant une *« étape cruciale dans la réalisation de notre rêve de créer une plateforme pour promouvoir et faciliter la coopération mutuelle entre les fiscalistes en Afrique, et entre l'Afrique et le reste du monde »*.

LES AMBITIONS

L'ATAF a défini sa position : *« une organisation africaine, gérée et soutenue principalement par l'expertise, les ressources et les contributions financières de ses membres. »* L'ambition était claire, mais le parcours prendrait du temps, et le degré de réalisation des ambitions de l'ATAF est un thème principal dans ce livre.

La vision de l'Afrique, décrite à Pretoria par le ministre Manuel, sur les modalités de libération des pays africains des contraintes politiques et économiques de l'aide et de la dette, était la vision d'une nouvelle ère. Il s'agissait d'une vision d'indépendance, au-delà des périodes coloniales et postcoloniales caractérisées par un contrôle formel et informel de la part de forces extérieures au continent. Cette cause commune de l'indépendance africaine reposait sur la mobilisation des ressources nationales pour renforcer la puissance fiscale et économique. La vision était celle d'une vie meilleure pour les Africains et d'un avenir plus prospère et durable pour le continent.

La direction et la gestion africaines ont été présentes dès le début. **Oupa**, en tant que président du Conseil, a nommé **Logan** Secrétaire exécutif intérimaire en charge du secrétariat, en attendant la ratification lors de la première Assemblée générale annuelle de 2010. Cela a permis de maintenir l'équipe qui a donné naissance à l'ATAF à Pretoria en 2008. La question du financement reflète l'aspiration de

l'ATAF à un contrôle africain sur tous les aspects de l'organisation. Mais la réalité était que cela ne se produirait pas immédiatement.

Les ressources des pays membres seront inévitablement limitées à court terme. Certains pays attendaient de savoir ce que l'ATAF réaliserait dans la pratique, d'autres surmontaient les problèmes initiaux, tandis que d'autres encore se heurtaient à des obstacles politiques importants pour débloquer des ressources en faveur d'une institution échappant à leur contrôle direct. Quatre niveaux de contribution ont finalement été négociés, reflétant la taille des économies des pays. Cependant, même les membres qui contribuaient le plus le faisait à un niveau relativement bas par rapport à d'autres organisations internationales telles que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements. D'une manière ou d'une autre, il fallait réduire l'écart entre le financement des membres et les aspirations de l'organisation.

L'ambition de l'ATAF « *d'œuvrer pour une plus grande indépendance financière des pays africains* » a placé la fiscalité au cœur du développement économique, de la responsabilité politique et de la bonne gouvernance. Les membres de l'ATAF et les partenaires au développement partageaient non seulement un résultat commun, mais aussi la voie à suivre pour y parvenir. La collecte efficace des impôts est une solution directe au principe unificateur qui sous-tend le développement lui-même, à savoir la nécessité de rendre le développement viable.

Mais le paradoxe est là. Le financement des donateurs est nécessaire en tant que capital de départ pour soutenir les coûts opérationnels et devrait suivre l'accord général sur les principes relatifs à l'efficacité de la mobilisation des ressources nationales. Toutefois, peu de donateurs partageaient l'étendue de l'ambition de l'ATAF. Par conséquent, les priorités des donateurs et les cadres bureaucratiques dans lesquels ils opèrent risquaient de fausser les priorités de l'organisation, car les donateurs encourageaient l'ATAF à se concentrer sur des projets spécifiques ou sur des thèmes chers aux donateurs dans des régions ou des pays particuliers. L'utilisation des fonds des donateurs est un combat qui reste à mener, mais pour l'instant, il est essentiel que l'infrastructure et le secrétariat soient installés et opérationnels et que les activités de l'ATAF s'inscrivent dans la réalité des pays membres.

Allen a souligné le grand rôle de l'Afrique du Sud dans la mise en place de fondations financièrement solides et administrativement efficaces. « *Honnêtement, je pense que l'Afrique du Sud n'est pas suffisamment reconnue. Le rôle du secrétariat, assuré par SARS, a été énorme. SARS a également accepté d'assumer la charge financière, sachant que certains pays africains auraient du mal à payer leurs cotisations. C'est donc l'Afrique du Sud qui a assumé ce fardeau financier.* »

Pour que l'organisation ait une chance réaliste de réussir, il était essentiel que SARS fournisse une contribution substantielle. La générosité de l'Afrique du Sud a permis à l'ATAF de démontrer son utilité potentielle à ses membres. Il ne s'agissait pas seulement d'argent, mais aussi de ressources humaines et de compétences, de diriger et de façonner la nouvelle entité, d'établir des relations sur le continent et au-delà, de fournir une expertise technique dans le cadre d'événements de

renforcement des capacités, tels que les conventions fiscales, le contrôle des multinationales et l'audit national.

Les individus en constituent le fondement de l'institution. Les responsables fiscaux qui ont constitué les membres, le Conseil et les comités techniques, l'équipe embryonnaire du secrétariat qui a conduit l'initiative et la création de valeur, les partenaires au développement, l'équipe de direction de SARS, le ministre sud-africain des Finances et, bien sûr, le président et le gouvernement de l'Ouganda, ont tous joué leur rôle dans la création d'une institution africaine authentique.

Mais il en fallait plus pour lui permettre d'atteindre les sommets auxquels elle aspirait. Le chapitre suivant examine comment les étincelles de Kampala se sont transformées en flammes.

3

CHAPITRE 3

Raviver Les Flammes : Agilité Et Innovation

PREMIÈRES ÉTAPES

Après des débuts modestes, l'ATAF a fini par devenir une organisation incontournable. En effet, outre les avantages concrets qu'elle offre à ses membres, elle s'est progressivement imposée comme le porte-étendard de l'Afrique à l'échelle mondiale. Cette transformation a eu lieu dans une conjoncture fiscale internationale en pleine mutation politiques. Ceci sans oublier les changements structurels majeurs qui se sont opérés en réponse aux défis politiques et économiques mondiaux, notamment ceux liés aux nouvelles technologies et aux méthodologies opérationnelles. La prépondérance de l'ATAF s'est effectué non seulement grâce aux prises de décisions clés, mais surtout en raison d'une intégration de valeurs qui ont donné à l'organisation une identité unique. Par ailleurs, l'on ne saurait négliger son bilan remarquable en tant que vecteur d'amélioration des systèmes fiscaux au sein de ses pays membres.

Dans cette partie, il sera question d'examiner les éléments fondamentaux de l'ATAF en se penchant sur les thèmes abordés dans les chapitres précédents ; le but étant de connaître les tenants et les aboutissants des nouvelles initiatives prises par l'organisation fiscale. La mise en œuvre des idées politiques et économiques importantes constitue « le souffle » qui a ressuscité celle-ci tout en lui accordant une grande influence, de sa date de lancement officiel jusqu'à sa reconnaissance en tant qu'entité légales à part entière. D'ailleurs, nous ne manquerons pas de vous faire part de l'expérience des différents responsables qui ont façonné l'ATAF et y ont également profiter lors de sa période de gestation. En effet, en vue de mieux outiller les pays membres, une formation fiscale a été élaborée. Celle-ci était accompagnée par un programme de renforcement de compétence axée sur la construction d'une institution forte et, qui plus est, se transformait en une organisation autonome et fonctionnelle à l'échelle continentale.

Cette section examinera certains des éléments clés de l'organisation, reprenant les thèmes des chapitres précédents pour examiner pourquoi et comment l'ATAF a dû s'engager sur de nouvelles voies. Les idées politiques et économiques – « les étincelles » qui ont donné vie à ATAF – se sont enflammées lorsque ATAF a mis en œuvre des décisions clés qui allaient prouver leur valeur et avoir un impact maximal entre le lancement formel de l'ATAF et l'obtention de sa propre identité juridique. Ce chapitre partage également l'expérience de certains des fonctionnaires qui ont façonné l'ATAF et bénéficié de son travail pendant sa période de formation. L'ATAF a développé un programme de formation fiscale et de renforcement des capacités afin de consolider les compétences et les capacités des pays membres tout en construisant une institution forte qui était en train de vivre sa propre transition vers une organisation continentale indépendante et pleinement opérationnelle.

Nommée comme responsable des Relations Internationales auprès de SARS à la fin de l'année 2008, **Varsha** se souvient de cette époque : « Dès que le projet de la création de l'ATAF m'avait été confié, mon équipe et moi nous sommes attelés à la mise en place d'un organisme panafricain. Nous avons le choix entre faire de ce dernier une organisation axée sur la formation des fonctionnaires du fisc intermédiaire, ou plutôt offrir directement des assistances techniques aux pays membres. Ainsi, en collaboration avec le groupe de pilotage et avec l'équipe technique, nous avons non seulement élaboré un plan, mais aussi envisagé d'institutionnaliser l'ATAF.

Varsha a été nommée responsable des relations internationales au SARS à la fin de l'année 2008. *La création de l'ATAF a atterri sur mon bureau, et mon équipe et moi-même avons alors travaillé sur ce qu'il fallait faire pour créer un organisme pour le continent. Nous devons décider s'il s'agirait d'un organisme de formation pour les fonctionnaires du fisc de niveau intermédiaire ou s'il fournirait une assistance technique directement aux pays... Nous avons commencé à tracer les grandes lignes avec le groupe de pilotage et l'équipe technique et à réfléchir à la manière d'institutionnaliser l'organisation.*

« Dès la première année, nous nous sommes focalisés sur deux aspects : D'abord, il nous fallait créer une organisation telle que le Forum des administrations fiscales africaines en y intégrant un projet d'accord auquel les pays membres pourraient adhérer ; ensuite, il fallait déterminer les besoins profonds des pays Africains ... Nous nous sommes mis à proposer (...) à toutes les administrations fiscales du continent Africain le programme que nous étions en train de mettre en œuvre pour la SADC (en partenariat avec l'OCDE). »

Ainsi, nombre de pays membres se sont rendus comptes des possibilités qui existent en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration fiscale sur le continent. D'ailleurs, au moment de la création officielle de l'ATAF, ils ont perçu les avantages d'une adhésion potentielle. L'Afrique du Sud ayant été choisi pour abriter le siège de l'ATAF lors du lancement de ce dernier, il nous a fallu non seulement créer un secrétariat intérimaire mais aussi introduire l'accord dans le processus de ratification sud-africain ; ce afin d'accorder à l'organisation une notoriété internationale. Par ailleurs, en tant que pays hôte, l'Afrique du Sud se devait de négocier un protocole d'accord et de déterminer le type de soutien qu'il pouvait offrir à cette nouvelle organisation. Ainsi, à la date d'inauguration en novembre 2009, 25 pays se sont engagés à adhérer à l'ATAF en signant le projet d'accord mentionné plus haut. La

dernière étape consistait à ce que ces pays suivent le processus menant à ratification de l'accord final afin que celui-ci entre en vigueur. »

DÉCISIONS

Lorsque la création d'un Centre Fiscal OCDE-Afrique avait d'abord été proposée, les décideurs africains avaient profité de l'occasion pour manifester leur volonté de créer une organisation fiscale dirigée par les membres du continent afin que les intérêts de l'Afrique soient garantis. L'ATAF met un accent particulier sur les Directeurs Généraux ; ils ont un pouvoir décisionnel et se réunissent chaque année lors de l'Assemblée générale de l'ATAF. Lors des différentes réunions de l'Assemblée générale, un Conseil (dont les membres sont élus) reflétant les intérêts régionaux est chargé de les représenter. Comme son nom l'indique, celui-ci se charge de conseils et d'orientations. Les comités techniques auprès du Conseil les soutiens en matière de gouvernance, de développement organisationnel, et en renforcement des capacités et des finances. Par ailleurs, le cas échéant, ce comité les accompagne également sur l'aspect technique des affaires fiscales. Le fonctionnement de l'organisation incombe au Secrétaire Exécutif, tandis que le Secrétariat se charge de la mise en œuvre des orientations de celui-ci.

Ce système de gouvernance, composé des décideurs des pays membres ainsi qu'un secrétariat chargé des opérations, offre un dispositif idéal et une stratégie flexible. De plus, cette dernière est équilibrée par des responsabilités bien définies et la transparence vis-à-vis des pays membres. Gershem estime que l'initiative relative au renforcement du service d'audit interne a, en grande partie, permis de garantir le statut de bonne gouvernance dont jouit l'ATAF. Force est de souligner que celle-ci est le pilier de la relation de confiance qu'ATAF a su établir dès les premiers jours.

Sur la base de ce modèle, le communiqué de Kampala a pu décliner les aspirations de l'ATAF en soulignant les points suivants : la promotion du partage d'expériences, le parangonnage (ou benchmarking) et une évaluation collégiale fondée sur les meilleures pratiques. À cela, l'on devrait ajouter l'élaboration d'une base de données contenant non seulement les systèmes fiscaux africains mais aussi les méthodologies y relatives. L'on se devrait de rappeler que l'organisation d'événements axés sur le renforcement des capacités en matière de politiques fiscales internationales et nationales a été cité, ainsi que les questions administratives et la création d'un Centre fiscal de l'ATAF.

Comme l'a reconnu **Varsha**, c'était très ambitieux. *« En effet, quand j'occupais le poste de Secrétaire intérimaire, nous avons créé un programme en collaboration avec l'appui de notre partenaire de développement. Les pays membres ont pu en bénéficier. D'ailleurs, alors qu'on continuait la formation en 2010, nous avons commencé à offrir une assistance technique aux pays dans des domaines tels que les prix de transfert et la négociation de traités. Cette initiative avait le mérite d'avoir un double objectif. D'abord, il a permis de démontrer les avantages aux membres potentiels ; ensuite, les partenaires de développement ont pu, dès le départ, constater que l'ATAF était déterminé à remplir sa mission de manière percutante, et non un simple club de débats. »*

Il fallait donc que ces avantages soient nettement supérieurs aux coûts (notamment la répartition de leurs faibles ressources au-delà de leurs besoins immédiats), compte tenu des risques considérables d'échec sur le plan organisationnel”.

Mary évoque l'importance des décisions prises lors des premières réunions du Conseil en vue la croissance initiale de l'organisation. En effet, l'une d'entre elles a été de ne pas seulement se contenter d'offrir des formations ponctuelles, mais surtout d'élaborer des programmes approfondis. Il s'agit de programme de longue durée qui permettraient aux différents pays de renforcer leurs capacités internes et de se soutenir

mutuellement. « *Nous ne voulions pas nous contenter d'organiser des formations, des ateliers et des conférences. Non, nous voulions plutôt nous atteler à examiner les besoins des pays Africains ; nous comptions également faire une analyse globale en proposant des solutions qui répondraient aux besoins politiques et administratifs des pays afin qu'ils puissent recouvrer efficacement les recettes. Ainsi, la création d'une culture qui promeuve la collecte des impôts en Afrique est impérative.* »

Selon elle, la « *deuxième décision cruciale était l'existence d'un secrétariat autonome en charge d'élaborer un plan qui ferait l'objet d'une évaluation à travers des analyses de besoins, et qui bénéficierait du soutien des pays du continent. Par ailleurs, il lui incombait de trouver des solutions innovantes aux problèmes de l'Afrique. Je crois que cela a permis au Secrétariat de réagir de manière expéditive et exhaustive dès qu'il était sollicité par ces pays. Grâce à cette décision le Secrétariat avait également eu la latitude de trouver des solutions sans avoir à attendre une réunion des pays membres à l'issue de laquelle une permission pouvait lui être accordée* ».

Mary, estime que la troisième « *décision importante était celle d'investir sur l'aspect administratif avant même d'entamer les démarches politiques. Cela a permis à l'ATAF de s'épanouir, de s'imposer, et enfin d'obtenir des résultats concrets* ». Ces derniers pourraient servir de plate-forme solide pour comprendre les problématiques auxquels les pays membres sont confrontés. Ils pourraient également permettre de concevoir des solutions sur l'ensemble du continent afin que les pays concernés aient accès aux conseils d'ordre politique.

Gershem pense que, dès le début, la vision globale faisait partie des thèmes des discussions qui ont eu lieu entre les responsables des différentes administrations fiscales. Les politiques douanières, commerciales et fiscales avaient toujours figuré dans le programme général. Cependant, la décision initiale qui consistait à s'appesantir sur la création d'une organisation, et qui plus est, dans le domaine de l'administration fiscale, a offert une plate-forme à l'aide de laquelle une multitude de questions techniques et étroitement liées avait pu être soulevées. « *L'ATAF se proposait d'être une organisation holistique dont la mission serait non seulement le renforcement des capacités nécessaires aux administrations fiscales mais aussi au secteur douanier d'Afrique. L'accomplissement de cet objectif devait passer par un investissent important dans la technologie et dans les TIC* ».

Logan a jugé l'évolution de cette stratégie sur un aspect politique. En effet, il était nécessaire de convaincre les dirigeants des pays africains quant aux avantages potentiels de consacrer des ressources à leur engagement auprès de l'ATAF. *« Il fallait donc que ces avantages soient nettement supérieurs aux coûts (notamment la répartition de leurs faibles ressources au-delà de leurs besoins immédiats), compte tenu des risques considérables d'échec sur le plan organisationnel ».*

Il explique qu'en 2010, ATAF a organisé une première série de réunions axées sur la formation, la recherche et l'assistance technique. *Nous l'avons pilotée de manière professionnelle. En effet, ces ateliers de formations répondaient aux critères de bonne production, de bonne qualité, bonnes activités, de bons événements. Ce succès a permis à notre organisation de rayonner à travers le continent – Ainsi, les pays qui ne faisaient pas partis de notre organisation avait commencé à manifester leurs intérêts envers l'ATAF. À partir de 2013 ou 2014, « l'ATAF était devenu une marque reconnue jouissant d'assez de succès et d'assez d'influence ; et presque tout le monde manifestait la volonté de s'y associer. Notre démarche consistait donc de faire fonctionner notre organisation sur l'aspect technique, et d'éviter de nous faire remarquer sur le plan politique ».*

La stratégie de l'ATAF consistait à se faire une place sur la scène politique. *Dans l'ensemble, il fallait persuader les gouvernements, les présidents, les chefs d'État et les ministres des finances à adhérer à ce projet. Ceci était d'autant plus important dans les pays francophones car dans la plupart de ces derniers, les autorités fiscales sont rattachées aux ministères des finances et ne sont, par conséquent, pas autonomes. Toutefois, force est de souligner que même dans les pays où elles jouissent d'une autonomie, elles dépendent toujours du ministère des finances. Tout compte fait, il fallait obtenir l'accord des chefs d'État et de leurs ministres afin que les cotisations puissent être payées et que leurs différents cadres soient autorisés à assister aux réunions et aux événements organisés par l'ATAF.*

Logan tient son pragmatisme d'une connaissance de la politique africaine. Il a remarqué que, au début, au lieu de faire appel aux experts au sein du continent, l'ATAF avait tendance à recourir à des organismes tels que l'OCDE, le FMI, la Banque mondiale et le G20 en vue d'obtenir des perspectives politiques. *« Afin d'éviter une confrontation, nous y sommes accommodés et y avons tiré profit. Nous avons travaillé en collaboration avec l'OCDE ainsi que le gouvernement allemand, notamment le BMZ (le ministère fédéral de la coopération internationale) et la GIZ (l'agence allemande de coopération internationale). Ils ont tous des antennes et des programmes de développement sur l'ensemble du continent. Ces partenariats ainsi que bien d'autres initiatives nous ont permis d'avoir une visibilité auprès de nos dirigeants politiques. En d'autres termes, nous ne nous étions pas rapprochés de ces derniers pour leur faire connaître notre organisation. Ils ont dû entendre parler de l'ATAF par le biais de leurs partenaires d'aide au développement. Cet état de choses était un élément important de la stratégie de marque ».*

L'ATAF n'avait pas dû attendre longtemps pour obtenir la reconnaissance dont il avait tant espéré.

L'ancien directeur du CTPA de l'OCDE, **Pascal Saint-Amans**, qualifie de symbiotique la relation entre l'OCDE et l'ATAF. « *Alors que l'OCDE cherchait à faire son entrée dans la mondialisation en l'occurrence dans le secteur fiscal, l'Afrique était en train de renforcer ses propres capacités dans le même domaine. La nécessité d'atteindre leurs objectifs respectifs a motivé ces deux institutions à travailler en étroite collaboration. Dans ce contexte, l'élaboration d'un agenda fiscal par l'OCDE a permis à l'ATAF de s'y servir de modèle pour développer ses propres programmes, quoi que le rôle de l'ATAF ne se limitait pas seulement à contribuer à l'agenda fiscal international, et vice-versa. Au fil du temps, L'ATAF est devenu la plaque tournante du rayonnement des perspectives africaines non seulement au sein du Forum Global, mais dans le Cadre Inclusif. Ces initiatives ont le mérite de créer la relation spéciale qui existe entre l'ATAF et l'OCDE* ».

Comme le démontre le chapitre précédent, le premier engagement s'est effectué grâce à la mobilisation des ressources intérieures. En effet, il fallait faire de la fiscalité un vecteur du développement, plutôt que de se focaliser sur les aspects techniques de l'évolution fiscale à l'échelle internationale. **Ben Dickinson** se souvient du chemin qu'a dû traverser l'ATAF afin de s'approprier les connaissances relatives à la langue et à la culture du développement international. Ils analysaient, en effet, le fonctionnement des agences de développement tout en examinant la démarche à suivre pour atteindre les objectifs de développement durable par le biais de la mobilisation des ressources nationales. L'ATAF partisan de la vision dominante de l'OCDE selon laquelle la MRI est le moteur requis pour propulser l'Afrique vers l'indépendance et, voire, à l'autonomie.

L'atout principal de l'ATAF réside dans le fait que les responsables du Secrétariat intérimaire n'étaient pas assujettis aux technocrates du monde fiscal. C'étaient des communicateurs chevronnés capables d'articuler un portrait global en soulignant que nombre d'États dynamiques, responsables et démocratiques dépendent de leurs systèmes fiscaux respectifs. L'ATAF a fait usage de cette stratégie de communication avec tellement de succès qu'il a pu se positionner sur une scène internationale complexe, notamment en Afrique où tout était question de priorité. **Dans un contexte de transformation du système fiscal international, à mesure que l'ATAF prenait des engagements majeurs auprès des acteurs du développement, il s'est progressivement imposé comme le champion des enjeux primordiaux du programme du développement international. En d'autres mots, l'ATAF est devenu à la fois le porte étendard et le bénéficiaire de ce programme.**

RÉALISATIONS

Les membres des pays Africains et les partenaires de développement se sont échangé les principes généraux qui sous-tendent la mobilisation des ressources intérieures. Par ailleurs, une compréhension et une approche communes des processus institutionnels étaient nécessaires à la lumière de la diversité culturelle, des modèles et d'approches à travers le continent ; sans oublier la nécessité de lier les intérêts des membres de l'ATAF à ceux des partenaires de développement.

Comme l'explique le directeur du programme de renforcement des capacités au sein du secrétariat intérimaire, **Lincoln** : « *Il était important d'entretenir la dynamique insufflée par le lancement de l'ATAF et de gagner en crédibilité auprès des membres potentiels ainsi que de la part des donateurs et des partenaires de développement. Pour ce faire, nous avons immédiatement adopté une stratégie qui consistait à démontrer les aspects positifs de l'ATAF par le biais d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités susceptible de créer des normes et des lignes directrices souples, et axées sur l'Afrique* ».

Dans un premier temps, des formations avaient été organisées en 2009 et 2010, en collaboration avec les experts de SARS et de l'OCDE. Au menu du programme figuraient les enjeux de la fiscalité internationale, les conventions fiscales et les impôts nationaux. Ces travaux ont permis aux fonctionnaires des impôts de s'unir pour renforcer leurs capacités, mais aussi de partager leur expérience. C'est ce faisant qu'ils pourront, avec l'aide des experts, élaborer et mettre en œuvre des solutions. Plus encore, ils ont été les chantres du message de soutien mutuel, qu'a toujours prôné, à travers l'Afrique grâce à une assistance pratique. Par ailleurs, ils ont démontré, sans ambages, que l'ATAF était une organisation plus préoccupée par les résultats concrets que par les différences idéologiques. Comme l'a dit **Sam** de Namibie, contrairement à la plupart des organisations internationales, l'ATAF a, dès le départ, acquis la réputation de « *faire moins de promesses, mais d'aller au-delà des attentes* ».

En 2011, il était de plus en plus évident que les réalisations de l'ATAF devaient d'abord commencer par l'Afrique. Pour cela, la formation et le développement des capacités devaient refléter l'expérience quotidienne des pays africains eux-mêmes. **Logan** raconte qu'en 2011, l'ONG ActionAid avait publié un rapport intitulé « *Calling Time* » (« *L'Heure de l'Appel* »). Celui-ci relatait l'histoire d'une société de brasserie ghanéenne appelée Ghana Breweries (une filiale de SAB Miller). Quoi qu'elle ait récolté d'énormes bénéfices pendant cinq ans, Ghana Breweries ne s'était jamais acquittée de ses obligations fiscales. L'ATAF a réuni des « *experts du SARS, à savoir Ron van der Merwe, un spécialiste chevronné des conventions fiscales internationales qui, bien qu'à la retraite, continuait de dispenser des formations à travers le continent pour le compte de l'ATAF. Il nous a expliqué comment le réseau de conventions fiscales a permis à SAB Miller d'user des conventions de double imposition entre le Ghana, les Pays-Bas, l'Irlande et l'île Maurice pour délocaliser ses achats, ses ressources humaines et sa propriété intellectuelle, mais aussi de minimiser ses bénéfices au Ghana. C'est au regard de cet état de fait que l'ATAF s'est engagé sur la voie de l'intervention législative et politique.* »

Ron avait travaillé sur une convention fiscale multilatérale pour les pays d'Afrique australe que l'ATAF avait, grâce avec son aide, baptisé l'Accord africain sur l'assistance mutuelle en matière d'administration fiscale (AMATM). **Logan** nous explique que : « *L'idée d'une coopération Sud-Sud forte et basée sur l'AMATM a été très remarquable, c'est en ce moment que j'ai su que nous sommes sur la bonne voie. Il ne suffit pas seulement d'offrir des formations mais surtout de créer un environnement législatif et politique propice pour que les programmes qui y sont adoptés cadrent avec les réalités africaines. Car nos économies sont alimentées par l'industrie extractive*

et la prépondérance du secteur informel. Par ailleurs, notre économie repose à la fois sur l'agriculture de subsistance et l'agriculture commerciale, ainsi que sur certains secteurs de l'industrie manufacturière qui n'avaient pas encore été délocalisés à l'Est. C'est pourquoi, le choix d'une politique et d'un cadre législatif en matière fiscale ne peut pas être exclusivement basé sur un modèle de l'OCDE. Il fallait concevoir des modèles propres à l'Afrique ».

« Nous avons eu une assise avec 26 pays africains et, sur une période de deux ans, nous avons pu arriver à un modèle d'accord multilatéral, susceptible de permettre aux États membres d'échanger des renseignements relatifs à des cas spécifiques, et à mettre en place des audits conjoints. Avec une telle approche, le Ghana aurait pu faire face aux évasions fiscales comme ce fut avec l'affaire SAB Miller... Ainsi, en 2011, quoi qu'inexpérimenté, l'ATAF a dû s'épanouir et mettre les bouchées double. Des lors, je m'étais rendu compte que si nous pouvions tirer profit des traités ainsi que des échanges de renseignements et du partage de contrôleurs transfrontaliers, alors la solidarité africaine, en l'occurrence symbolisée par la coopération Sud-Sud, devrait primer sur l'introduction d'initiatives telles qu'Inspecteurs des impôts sans frontières ».

Matthew Gbonjubola, alors responsable de la fiscalité internationale au Federal Inland Revenue Service (FIRS) au Nigeria, et aujourd'hui co-président du Comité fiscal de l'ONU, s'était épris de l'ATAF après sa nomination auprès de l'équipe de négociation de l'AMATM. Grâce à ce processus, nombre de pays africains avaient pu réfléchir sur les cadres techniques susceptibles de maximiser la coopération au sein du continent. Il leur a également permis de créer rapidement une communauté d'experts techniques en fiscalité sur l'ensemble du continent.

AGILITÉ ET INNOVATION

La création de l'ATAF était suscitée par le déclenchement de la crise financière mondiale (« ne gaspillez pas la crise »). Bien que ne disposant que d'un effectif réduit, l'ATAF s'était attelé à affirmer les perspectives africaines en matière fiscales sur l'échelle globale, dans le cadre de l'initiative sur la fiscalité et la construction de l'État. Parfois, l'organisation fiscale présidait des séances de travail sur le domaine ainsi que sur le développement à l'OCDE. En définitive, l'ATAF était à la fois un catalyseur et un bénéficiaire à la lumière du soutien essentiel qu'il reçoit de la part de ses partenaires de développement.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'effet conjugué de la crise financière et de la baisse des recettes avaient entraîné un élan politique si considérable au sein des pays développés qu'elles avaient permis de démasquer le conglomerat mondial de l'évasion fiscale car les bénéficiaires, y compris ceux des pays en développement, avaient été rapatriés non pas dans les pays développés, mais plutôt dans les paradis fiscaux. L'OCDE avait profité de cette occasion pour s'attaquer à ce qu'elle qualifie d'Érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéficiaires (BEPS), en entreprenant principalement une réforme des systèmes fiscaux mondiaux afin de lutter contre l'évasion et la fraude fiscale. Par conséquent, un plan d'action avait été élaboré par les pays développés. Une fois approuvé, il avait été présenté aux

pays en développement, y compris à l'ATAF, en exhortant ceux-ci à participer au processus de sa mise en œuvre par le biais du Cadre inclusif.

L'OCDE a fait valoir que l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) s'appliquaient également aux pays africains soucieux de mobiliser des ressources nationales. **Logan** a déclaré à l'OCDE que « *Le transfert de bénéficiaires n'est pas la cause principale de notre érosion de la base d'imposition. En revanche, elle est due aux prix de transfert, à de mauvaises incitations, et à des mauvais contrats au sein de nos industries extractives. Nous comptons donc organiser une assise axée sur l'érosion de la base. Lors de cette réunion à huis-clos, nous examinerons les causes de ce problème. Il existe une bonne harmonie inhérente à notre présence dans le processus mondial, mais nous étions toujours conscients des problèmes législatifs et politiques que l'Afrique devrait impérativement solutionner* ».

En 2013, ATAF avait rassemblé une équipe de huit experts techniques africains en vue d'examiner, d'un point de vue africain, les conséquences du BEPS et afin de déterminer si l'ATAF devrait faire part au projet BEPS. Ce groupe s'était mué en un comité technique qui était par la suite devenu le Comité de la fiscalité transfrontalière. **James** était élu premier président de la commission, et **Matthew**, représentant du Nigeria, faisait partie des huit membres. À l'issue de la réunion il avait jugé que l'Afrique « *ne devait pas laisser tomber le BEPS* » ; elle ne devait prendre part au projet que selon ses propres conditions.

Matthew, qui avait succédé à **James** en tant que président, a déclaré que c'était à ce stade que travail sérieux avait commencé. La question primordiale était de savoir les raisons de notre présence là-bas. Dans l'optique de faire un exposé présenté par chaque groupe, les membres étaient invités à analyser les problèmes relatifs au BEPS et l'applicabilité de ceux-ci dans leurs pays respectifs ; ce qui a permis d'avoir un cadre propice pour des échanges de renseignements. Par ailleurs, le comité avait pu développer des relations étroites ; ce qui avait, finalement, fait germer un système de soutien mutuel. Au fil du temps, le Comité s'était mis à élaborer des approches africaines cohérentes sur les questions relatives au BEPS. C'est pourquoi **Matthew** et ses collaborateurs s'étaient sentis obligés de représenter l'ATAF et/ou leurs administrations fiscales au cours des discussions du Cadre Inclusif. Les défis auxquels ils ont été confrontés dans cet environnement, et leur impact, seront examinés dans plus de détails au chapitre 5 ci-dessous.

Cela a mis en évidence l'agilité de l'évolution de l'ATAF au cours de ses premières années d'existence. La réponse de l'ATAF à l'OCDE sur le BEPS était basée sur un même principe. D'abord, il fallait déterminer l'impact des initiatives internationales sur les intérêts africains ; et ensuite, il y avait lieu d'analyser comment l'initiative pourrait mieux profiter au continent. En d'autres termes, il fallait trouver les voies et moyens pour africaniser le BEPS.

Dans ce contexte, quand il s'était agi de défendre les intérêts et les positions de l'Afrique, les organisations du monde entier avaient manifesté leurs intérêts pour l'ATAF. C'était un moment très décisif. **Logan**, estime que « *ce fut le début de la « voix africaine » de l'ATAF dans l'arène fiscale internationale* », une évolution que, bien qu'imprévue lors de la création de l'organisation, reflétait néanmoins

clairement la mission affichée de l'ATAF : celle de d'amélioration des systèmes fiscaux africains. Il faut avouer que l'organisation doit son succès précoce aux facteurs suivants. D'abord, sa promptitude, sa clairvoyance ainsi que sa capacité à articuler les perspectives africaines auprès des instance internationales ; ensuite, il faut reconnaître son audace de prendre à bras les corps les aspects imprévus mais cruciaux des taches inhérentes à son mandat principal.

Au-delà de la fiscalité et du développement, et plus tard du BEPS, un troisième domaine auquel l'ATAF avait pu expéditivement s'attaquer, au regard de la conjoncture politique, était celui de la lutte contre les flux financiers illicites (IFF). Comme l'explique Logan, « on nous avait demandé dès le départ de présenter un rapport [au groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites, dirigé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki]. Nous en étions très enthousiastes (quelque peu surpris, mais très enthousiastes), et nous avons dû passer toute la nuit à l'élaborer ». Notre directrice de la recherche, le Dr Nara Monkam, et avions présenté les conclusions de nos recherches sur les principaux vecteurs des flux financiers illicites en provenance du continent africain. Ce faisant, nous avons mis accent particulier sur les flux transitant par les entreprises multinationales. Le rapport sur les FFI avait finalement conclu que plus de 60 % de l'argent qui sortait du continent le faisait par le biais des prix de transfert en utilisant les règlements fiscaux déjà en vigueur ; les sociétés multinationales s'étaient servies de cette échappatoire pour se livrer à l'évasion fiscale à l'échelle internationale. »

Bien que nécessaire, l'une des principales solutions ne consistait pas simplement à modifier la législation ou les réglementations. Il fallait plutôt renforcer notre compétence en matière de contrôle, surtout au sein des départements administratifs habilités à échanger des renseignements sensibles que les contrôleurs pourraient utiliser en vue d'établir la rentabilité globale des multinationales.

Les pays africains devraient préférer notre assistance technique en raison de notre agilité, de notre réactivité, et de notre compréhension des réalités du terrain. Voilà ce qui nous distingue.

Voilà comment Logan décrit le rôle de l'ATAF en guise d'une évaluation de l'impact. « En tant que membre du consortium qui travaillait sur les FFI, la contribution de l'ATAF au rapport, était très importante. En 2018, l'ATAF faisait état d'une somme de plus de 2 milliards de dollars d'impôts exigibles qui auraient

fait partie des capitaux sortants, si nous n'avions pas contribué à modifier les lois, à changer la législation, à dispenser une formation et à consolider l'audit. De 2006 à l'heure actuelle, nous avons pu effectuer un recouvrement de plus de 4 milliards USD d'impôts supplémentaires ; plus de 2 milliards de dollars US de ce montant étant consigné dans les banques des pays concernés. À mon avis, ce fut un moment très important dans la vie de l'organisation, car les pays que nous avons aidé disposaient d'un fonds supplémentaire en banque. Les lois avaient été renforcées et assouplies, tandis que les contribuables qui avaient dû payer ne s'étaient pas plaints, car nous avons créé un environnement fiscal sûr pour toutes les parties concernées ».

De nombreux choix opérationnels de l'ATAF avaient été limités par les niveaux de financement disponibles et les contraintes liées au système opérationnel.

Toutefois, il faudrait rappeler, une fois de plus, que sa flexibilité et sa capacité à se concentrer sur les résultats plutôt que sur les processus ont fait d'une nécessité un atout en lui ouvrant les portes du succès.

Logan est une fois de plus le mieux placé pour décrire l'ambiance qui prévalait lors des opérations de l'ATAF. « *Nous avons organisé une petite réunion restreinte et nous avons décidé de ne pas fonctionner sous forme de hiérarchie. Tout le monde touchait à tout dans ce bureau, du ramassage des cartons à l'archivage, en passant par les réunions importantes et les présentations de très haut niveau. Chacun a fait ce qu'il fallait* ».

Le deuxième élément a été la décision d'éviter à tout prix toute forme de bureaucratie inutile et de créer des réseaux afin d'identifier les sources de soutien et d'analyser les enjeux. « *L'agilité était notre principal atout. Il ne fallait pas être submergé par des mois (3 à 4 mois) de procédures, des tas de formulaires et d'appels téléphoniques pour que l'ATAF vienne à votre rescousse. Nos opérations sont structurées de la manière suivante : Dès qu'une demande était formulée, la réponse était immédiate ; et le lendemain on entamait les travaux de soutien* ».

L'ATAF aura toujours besoin de cette agilité, pour prendre des décisions rapides et introduire des ressources qui reflètent les perspectives locales, au lieu de s'inspirer des modèles provenant de l'extérieur du continent. Quoi qu'il articule mieux les besoins et perspectives de ses États membres, l'ATAF n'est pas la seule organisation travaillant dans le domaine fiscal en Afrique. « *Au cours notre de croissance en tant qu'organisation fiscale, nous avons constaté que même ceux qui nous soutenaient inégalement en tant que partenaires avaient quasiment fini par devenir nos concurrents, car ils offraient également le soutien à nos membres. Ainsi s'attirer l'affection des pays qui avaient besoin d'assistance était presque devenu une bataille. De notre côté, nous croyions qu'il ne suffisait pas seulement d'être africain pour être habileté à offrir un soutien aux pays africains. En effet, le fait d'être du continent ne devrait pas être la raison principale de l'existence d'un partenariat de soutien. Les pays africains doivent vouloir bénéficier de notre soutien car nous sommes les meilleurs. Par ailleurs, les pays africains devraient préférer notre assistance technique en raison de notre agilité, de notre réactivité, et de notre compréhension des réalités du terrain. Voilà ce qui nous distingue.* »

« *L'autre facteur important est le fait que, généralement, lorsque vous obtenez une assistance technique ou tout autre soutien quelconque de la part d'autres organisations, ceux-ci sont déployés sous forme d'ateliers de formation, de réunions, et de traitement de document. En revanche, quand l'ATAF apporte son soutien technique, législatif et politique, il accompagne ce pays pendant une période de trois à cinq ans. D'ailleurs, l'un de nos programmes techniques les plus longs, ici en Afrique australe, a commencé il y a huit ans. C'est ça la différence entre les autres et nous.* »

Plus important encore, l'ATAF ne dépend pas uniquement de son secrétariat pour élaborer des formulations politiques centralisées, pour effectuer des recherches ou pour faire des réflexions analytiques. Le patrimoine intellectuel en matière de changement fiscal se trouvent dans les États membres de l'ATAF ; et ils se réunissent en groupes de travail ou en comités comprenant les meilleurs fonctionnaires nommés par les membres. Ces comités sont non seulement capables

de déterminer les objectifs à atteindre sur la base d'un éventail d'expériences provenant de l'ensemble du continent, mais aussi de partager l'expérience des solutions pratiques qui y ont été adoptées, et ce qu'elles aient été élaborées en interne ou mises en œuvre avec un soutien extérieur. Ils peuvent s'inspirer de l'expérience opérationnelle des pays concernés en élaborant des lignes directrices. À titre d'exemple, on peut citer celle sur la TVA et la sous-capitalisation, ou des approches suggérées sur directives en matière de prix de transfert et sur la taxe sur les services numériques.

Stephen Kyande, ancien commissaire chargé des impôts nationaux au sein de l'administration fiscale kenyane, était le premier président du comité de l'ATAF sur la TVA. Le Comité était créé en 2017, les bases avaient commencé à être jetées par un groupe de travail précédent émanant de la Conférence technique de l'ATAF sur les impôts indirects tenue à Victoria aux Seychelles en mai 2012, et guidé par un conseiller technique de l'ATAF. Il avait donc révélé que, pour ce qui est de l'évasion de la TVA, le secteur du BTP est le plus difficile à contenir en Afrique. Le Comité sur la TVA a élaboré des lignes directrices sur la gestion des contrôles ainsi que la garantie d'un respect des lois dans ce secteur. Il a également travaillé en collaboration avec l'OCDE en vue de développer une boîte à outils sur la collecte de la TVA dans l'environnement numérique. Comme l'a indiqué **Stephen**, « *le succès de cette initiative repose sur la création d'une plateforme permettant de partager les expériences et de développer des solutions collectives pour le bien du continent. Cela est directement lié à la question de la formation et du renforcement des capacités, qui a utilisé des ressources provenant du continent* ».

Présidé par **Femi Edgal** du FIRS, le Comité sur l'échange de renseignements, avait commencé par la tenue de la première réunion consultative des autorités compétentes africaines à Accra, au Ghana, en juin 2016. Le comité avait contribué au développement de produits de l'ATAF axés sur l'échange de renseignements sur demande et l'échange automatique de renseignements. À cet effet, il a fourni les outils pour débloquer les processus de contrôle des multinationales et des personnes fortunées.

Selon Logan, *ce cercle vertueux de formation, de renforcement des capacités, de partage d'expériences et de transfert de connaissances entre pairs, ainsi que le développement de solutions collectives accessibles à tous, « confèrent à l'ATAF un avantage concurrentiel. Le cycle méthodologique relie l'expérience concrète des pays au renforcement des capacités et l'intègre dans des solutions opérationnelles. Il s'agit d'un équilibre entre une organisation consultative, inclusive et participative et la capacité à être réactif, agile et capable d'apporter de la valeur, le cas échéant, en un temps record. Il s'agit d'un exercice d'équilibre important à gérer ; une chose qui n'est pas facile à gérer ».*

LES AILES DE L'ATAF

L'année 2014 était marquée par trois événements significatifs symbolisant les cinq ans d'existence de l'ATAF et illustrant la stratégie fiscale holistique de l'ATAF sur le continent à travers l'expansion du pool de professionnels engagés dans les

systèmes fiscaux africains. D'abord, l'ATAF avait mis en place le Réseau africain de recherche fiscale (ATRN). Lancé en 2012, cette initiative était née d'un projet de recherche axé sur six études régionales qui cherchaient à identifier les enjeux, les besoins et les priorités des administrations fiscales africaines, en collaboration avec l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) et l'Initiative de collaboration pour la réforme budgétaire en Afrique (CABRI). Deuxièmement, un programme de master exécutif en fiscalité était inauguré afin d'inciter aux études universitaires approfondies et au développement des compétences en matière de leadership. Enfin, des cadres supérieurs responsables de la recherche, de la planification, des statistiques et des prévisions de recettes se sont rassemblés afin d'élaborer un cadre pour les *Perspectives fiscales africaines*, en l'occurrence une publication phare sur la fiscalité en Afrique. Cette initiative s'apparentait aux travaux entre pairs sur les prévisions de recettes au Rwanda tel que décrit dans le chapitre 1.

En ce qui concerne la majorité des questions fiscales, les documents y relatif étaient dominées par des chercheurs occidentaux. Il fallait combler ces lacunes en développant les capacités mais aussi en constituant un vivier de jeunes chercheurs africains en fiscalité

Représentant aujourd'hui l'Open Society Foundation (OSF), Savior Mwambwa avait initialement commencé à collaborer avec l'ATAF vers 2010 alors qu'il représentait les réseaux fiscaux et la société civile en Zambie ainsi que le Réseau de la Justice Fiscale (Afrique). Il était invité à siéger au sein du premier comité directeur de l'ATRN. « *L'ATRN avait réuni une coalition d'universitaires, de groupes de réflexion, d'ONG et d'administrations fiscales dans l'optique de faire avancer*

l'agenda fiscal sur le continent. En ce qui concerne la majorité des questions fiscales, les documents y relatif étaient dominées par des chercheurs occidentaux. Il fallait combler ces lacunes en développant les capacités mais aussi en constituant un vivier de jeunes chercheurs africains en fiscalité qui pourraient alors contribuer à faire progresser les connaissances sur les enjeux fiscaux, tant du point de vue de la recherche et du développement que celui de la politique ».

La flexibilité l'ATAF quand il s'agit de développer et de saisir les opportunités au cours de sa période formatrice représentaient une étape importante pour son succès. Toutefois, la réussite, nécessitait aussi une capacité à s'adapter aux vagues successives de changement en matière de fiscalité non seulement sur le continent mais surtout à travers le monde. Cette capacité à offrir des services et à suivre une voie qui reflète les besoins de ses membres est la raison de sa pérennité. Par ailleurs, sa stratégie d'inclusion qui transcende les frontières linguistiques, culturelles et politiques, ainsi que ses efforts visant à associer toute la communauté fiscale lui ont valu en grande partie son dynamisme et sa vitalité. Comme l'indique le chapitre suivant, la durabilité de l'ATAF en tant qu'organisation et sa capacité à maintenir son impact tout en trouvant des solutions aux défis de ses membres lui ont donné des ailes pour qu'il puisse voler.

4

CHAPITRE 4

La Financière En Afrique Et L'ATAF : Une Oie À Plumer

L'ÉQUILIBRE DE L'ATAF

*J*ean-Baptiste Colbert avait déclaré que l'art de la fiscalité consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus grand nombre de plumes avec le moins de sifflement possible. La mission de l'ATAF consiste à soutenir la viabilité financière des gouvernements en les aidant à développer leurs propres systèmes fiscaux et en permettant une mobilisation efficace des ressources nationales pour le développement. L'accomplissement de cette mission dépend de la réussite de ces objectifs, de leur impact et de leur aptitude communicationnelle. Force est de souligner que ce sont ces éléments qui assurent la pérennité de l'ATAF.

Le communiqué de Kampala lors du lancement de l'ATAF en 2009 a reconnu le rapport entre la durabilité d'un pays et celle de l'organisation. « L'ATAF est dirigé, géré et soutenu par l'Afrique, principalement grâce à l'expertise, aux ressources et aux engagements financiers de ses membres. En tant qu'initiative africaine, il entend accroître l'indépendance financière des pays africains ».

Le succès de l'ATAF a motivé des nouveaux membres à y adhérer ; et que les membres actuels puissent payer leur cotisation tout en contribuant aux frais destinés au pays siège de l'institution, en l'occurrence, l'Afrique du Sud. À cela il faut ajouter les coûts relatifs aux avantages tels que le détachement du personnel, les voyages, l'hébergement ou l'organisation des événements.

Cependant, le fonctionnement de l'ATAF ne dépend pas exclusivement des contributions des États membres. En effet, une grande partie des coûts des activités concrètes provient des partenaires de développement qui ont également un intérêt dans la réalisation des objectifs généraux de l'ATAF et utilisent l'ATAF comme un tremplin pour atteindre leurs propres objectifs en matière de fiscalité et de développement. Ce soutien est complété par celui d'institutions partageant des

priorités communes et cherchant à obtenir des résultats spécifiques dans le cadre de programmes concrets.

Il y a des tensions latentes entre les objectifs de l'ATAF, notamment une augmentation de la mobilisation des recettes nationales à travers le continent, et les objectifs spécifiques de ses interlocuteurs, qu'il s'agisse de membres cherchant à maximiser les bénéfices de l'influence de l'ATAF dans leur propre pays ou région, ou même des partenaires de développement en quête d'objectifs spécifiques, qui parfois ne reflètent pas forcément les priorités immédiates de l'ATAF ; sans oublier que certains tendent de détourner l'attention d'autres projets de l'ATAF. Il va sans dire que l'ATAF perçoit cela comme un jeu d'équilibre interminable. Par ailleurs, la viabilité de l'organisation dépend à la fois de la satisfaction de ses États membres à l'aune de l'amélioration de leurs propres systèmes fiscaux, et de sa capacité à tisser des liens durables avec les partenaires de développement.

Ce chapitre se propose d'examiner la stratégie qu'utilise l'ATAF quant à la viabilité des États membres par le biais de la mobilisation des ressources nationales. De plus, il sera question de se pencher sur la démarche à suivre afin que l'ATAF, lui-même, pratique ce qu'il prêche, à savoir devenir une organisation majoritairement financée par l'Afrique, financièrement viable et politiquement indépendante. Par ailleurs, il abordera les équilibres entre des intérêts potentiellement disparates que l'ATAF a réussi à atteindre jusqu'à présent, les défis auxquels l'ATAF pourrait être confrontée à l'avenir, et les principes qui sous-tendent les opérations de l'ATAF afin de voir comment atteindre la durabilité à moyen terme.

RENFORCER LES CAPACITÉS DES SYSTÈMES FISCAUX AFRICAINS

La ministre Nacanabo s'est approprié l'esprit de l'ATAF. Selon lui, « *le secret de la réussite de l'ATAF reste avant tout la passion. La passion d'un peuple Africain convaincu que personne d'autre ne pourra développer leur continent à leur place... L'atout principal de l'ATAF réside dans sa compréhension quasi-parfaite des réalités africaines, avec des experts africains travaillant sur le terrain. Il va de soi que ce sont leur connaissance des réalités, leur maîtrise de tous les tenants et aboutissants du sujet, et leurs actions coordonnées qui ont permis à l'ATAF d'avoir un impact significatif sur le terrain. D'habitude, une fois sollicité, l'ATAF n'intervient pas avec des solutions universelles. Il travaille en collaboration avec les autorités, identifie leurs besoins et trouve des solutions adaptées.* »

Mary est l'illustration de cette passion. Elle a fait partie du groupe de pilotage qui a précédé le Conseil. À son avis, la décision clé a été de concevoir « *un programme à long terme qui aiderait les différents pays à renforcer leurs capacités internes mais aussi à se soutenir mutuellement* ». Nous ne comptons pas nous contenter de proposer des formations et des ateliers et d'organiser des conférences. Non. En fait, nous envisageons d'entreprendre des initiatives concrètes en vue d'examiner les besoins des pays et proposer une solution qui répondrait à la fois aux besoins politiques et administratifs

des États membres ; ce afin qu'ils soient en mesure de collecter rentablement des recettes et de promouvoir une culture de la collecte des impôts sur le continent.

l'ATAF est à la manœuvre avec des experts issus des administrations fiscales africaines ; lesquelles mettent en exergue leur maîtrise du contexte local. La collaboration avec ces experts africains a permis de mettre au point des solutions locales et adaptées plutôt que des solutions uniformes et importée

« Au début, nous nous étions focalisés sur les capacités des pays concernés et sur leurs cheminements respectifs vers la prochaine étape du processus. En d'autres termes, ils devaient non seulement être en mesure de collecter des recettes de manière efficace, mais aussi de renforcer les capacités au sein de leurs territoires. Toutefois, il serait d'autant plus important qu'ils forment une grande légion constituée de personnes capables d'effectuer ce travail ; car le manque de rapidité est un problème qui mine les fonctionnaires du fisc. »

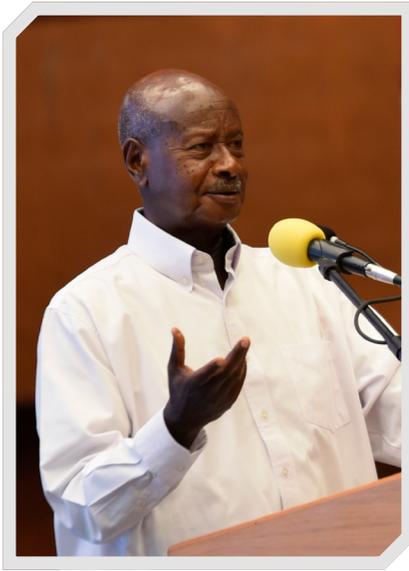
Allen reconnaît que « Dès le départ, le facteur déterminant était la mobilisation des ressources nationales avec pour objectif que les pays africains se soutiennent mutuellement en renforçant la capacité de recouvrement des recettes par leurs administrations fiscales. L'idée de commencer par le développement des capacités, et de construire cette composante lui a accordé de l'importance et a insufflé du dynamisme à toutes les administrations en favorisant la mise en place des programmes de formation dans différentes capitales. Je me souviens très bien que nous avons eu une assise sur les conventions fiscales ; ensuite sur la gestion de l'économie numérique ; et, enfin, que nous avons participé à la conception des règles du point de vue d'un administrateur fiscal ».

Jeffrey affirme que « les véritables problèmes de l'Afrique ne sont pas internationaux, mais nationaux. En utilisant une métaphore, la question internationale pourrait être considérée comme la queue d'un chien. Le chien, lui-même, étant l'impôt national. Par ailleurs, parmi les enjeux les plus importants l'on dénombre les taxes foncières, le respect des règles nationales, et l'impôt sur le capital et les revenus. L'impôt sur le revenu des personnes physiques reste assez marginal, compte tenu de l'exiguïté base. Pour se faire de l'argent, la TVA reste la meilleure option ».

Dans une ère où tout est question de priorité, où tout est urgent et où les ressources sont de plus en plus prisées, les États membres ont besoin de mécanismes qui leur permettent de mieux fonctionner avec les ressources dont ils disposent. Autrement dit, les techniques de contrôle devraient être améliorées. Faisant partie de l'ATAF, Thulani, avait expliqué comment ce type d'événements avaient apporté une touche particulièrement africaine au renforcement des capacités. À titre d'exemple, un cours sur le contrôle de la TVA organisé à Accra avait été une bonne source d'inspiration. Cette méthodologie repose sur un processus de trois étapes : l'analyse des défis, l'articulation des mécanismes potentiels visant à solutionner les problèmes et à créer un espace propice pour des solutions locales.



Les chefs des administrations fiscales africaines réunis lors de la 7e Assemblée générale de l'ATAF qui s'est tenue à Lagos, au Nigeria, en 2022.



Le président ougandais Yoweri Museveni lors de l'ouverture des célébrations du 10e anniversaire de l'ATAF qui se sont tenues à Kampala, en Ouganda, en 2019.



Le secrétaire exécutif de l'ATAF, Logan Wort, a dirigé l'organisation pendant ses 15 premières années.



Dr Philippe Tchodie, premier président francophone du Conseil de l'ATAF, poste qu'il occupe depuis 2020.



Robert Luvuuma, directeur de l'unité de la fiscalité internationale et des prix de transfert de l'Uganda Revenue Authority, a dirigé l'équipe chargée des contrôles dans le secteur du café du pays.



Lee Corrick, conseiller technique de l'ATAF en matière de transactions transfrontalières, a fourni des conseils d'expert et une formation professionnelle à l'équipe de l'URA.



Vivian Adong, superviseure, Fiscalité internationale et prix de transfert à l'Uganda Revenue Authority, membre de l'équipe de contrôle.



Des fonctionnaires du fisc qui ont collaboré au projet de prévision des recettes entre l'Office Rwandais des Recettes et le South African Revenue Service.



Denis Mukama, qui a succédé à Agnès et a pris la direction du projet.



Mamiky Leolo, responsable des prévisions macroéconomiques au South African Revenue Service, a dirigé l'équipe SARS.



Agnes Kanyangeyo, la défunte commissaire adjointe à la planification et à la recherche de l'Office Rwandais des Recettes, qui a dirigé l'équipe rwandaise dans le projet.



Wynnona Steyn, ancienne économiste de l'unité de recherche macroéconomique du SARS, qui a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du modèle de prévision des revenus pour le Rwanda.



Trevor Manuel, ancien ministre des Finances de l’Afrique du Sud, et Pravin Gordhan, commissaire à l’époque du South African Revenue Service, ont joué un rôle central dans la création de l’ATAF.



Allen Kagina, ancienne commissaire générale de l’Uganda Revenue Authority et membre du groupe de pilotage de l’ATAF.



Gershem Pasi, ancien commissaire général du Zimbabwe Revenue Authority et président du Conseil de l’ATAF.



Femi Edgal, correspondant pays du Nigeria, a également été le premier président du Comité technique sur l’échange de renseignements.



Ben Dickinson, Directeur adjoint par intérim du Centre de politique et d’administration fiscales de l’OCDE et ancien Chef de la Division de la fiscalité et du développement au CTPA.



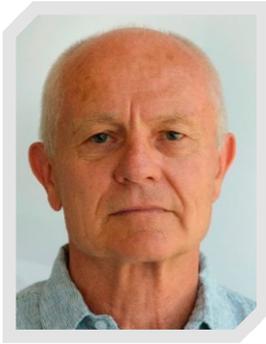
Ifueko Omoigui Okauru, ancien président exécutif du Federal Inland Revenue Service du Nigeria et membre du groupe de pilotage de l’ATAF.



Mary Baine, secrétaire exécutive adjointe de l'ATAF et ancienne commissaire générale de l'Office Rwandais des Recettes.



Varsha Singh, ancienne responsable de la stratégie, de la planification et de la coopération internationale à l'ATAF, a dirigé les opérations à la naissance de l'ATAF.



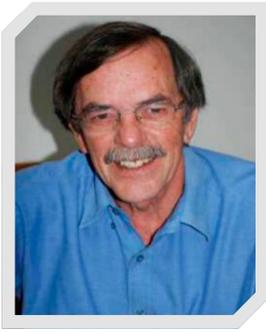
Professeur Mick Moore de l'Institut d'études sur le développement, Sussex.



Dr Patrick Ndzana Olomo, Chef de la politique économique et du développement durable à l'Union africaine.



Edward Kieswetter, commissaire du SARS et vice-président du Conseil de l'ATAF.



Ron van der Merwe, ancien chef de l'unité des conventions fiscales au South African Revenue Service, a animé une formation sur les conventions à l'intention des fonctionnaires du fisc africains.



Matthew Gbonjubola, ancien chef de la fiscalité internationale au Federal Inland Revenue Service du Nigeria, qui a présidé le comité de la fiscalité transfrontalière de l'ATAF.



Professeur Annet Oguttu, directrice de l'Institut africain de fiscalité de l'Université de Pretoria et présidente du Conseil du Réseau africain de recherche fiscale.



Thulani Shongwe, cadre supérieur chargé de la coopération fiscale pour l'Afrique à l'ATAF.



Anthony Munanda, cadre supérieur chargé de la mobilisation des ressources intérieures à l'ATAF.



Moses Kajubi, ancien commissaire des impôts intérieurs en Ouganda et membre de l'équipe de travail technique de l'ATAF.



Ronald Niwenshuti, commissaire général de l'Office Rwandais des Recettes, qui a également été correspondant national du pays pendant de nombreuses années.



Savior Mwambwa a travaillé en étroite collaboration avec l'ATAF à partir de 2010 environ, alors qu'il représentait des réseaux fiscaux et de la société civile en Zambie et le Tax Justice Network - Africa.



Jeffrey Owens, ancien Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.



Emeka Nwanko, cadre supérieur chargé des services aux membres de l'ATAF.



Pascal Saint-Amans, ancien Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.



Stephen Kyande (au centre), ancien commissaire des impôts intérieurs à la Kenya Revenue Authority, qui a présidé le comité technique sur la TVA de l'ATAF.



Pascal Ruganintwali, ancien Commissaire Général de l'Office Rwandais des Recettes et membre du Conseil de l'ATAF.



Loide Hamutumwa, responsable des services juridiques à la Namibia Revenue Agency



Matthias Witt, ancien conseiller principal en matière de bonne gouvernance financière à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).



James Karanja, le premier président du comité sur la fiscalité transfrontalière de l'ATAF.



Sam Shivute, commissaire de la Namibia Revenue Agency



Cérémonie de remise des prix des cours de fiscalité et de développement, mai 2019, Nairobi.



Véronique Herminie, ancienne commissaire générale des Seychelles et actuelle présidente du Réseau des femmes fiscalistes



Zacch Adedeji, président exécutif du Federal Inland Revenue Service du Nigeria et membre du Conseil de l'ATAF.



L'ATAF accueille la Guinée en tant que membre, janvier 2024.



Stella Nyapendi (à gauche), correspondante pays de longue date de l'Ouganda.

Il faut rappeler, toutefois, que les industries des secteurs majeurs, qu'elles soient non renouvelables ou renouvelables, nécessitent inévitablement un mécanisme de contrôle externe ainsi qu'un élément transfrontalier, comme le démontre l'exemple de l'industrie ougandaise de café décrit dans le 1er chapitre. Lee a réitéré que, lorsqu'il s'agissait de règles fiscales internationales, l'accent était d'abord mis sur les concepts relatifs aux prix de transfert. Cela a permis de poser des bases solides quoique, étant donné qu'il s'agissait essentiellement de théorie, cela n'a pas permis d'obtenir des recettes concrètes à court terme. L'introduction d'un soutien direct au contrôle fiscal, le développement de connaissances sectorielles pour comprendre l'économie du processus ainsi que le comportement des contribuables, le partage permanent des détails relatifs à un cas donné, et l'utilisation de techniques vitales d'échange de renseignements ont permis d'obtenir un retour sur investissement. En définitif, la recherche sectorielle s'était avérée essentielle dans l'analyse de l'industrie caféière ougandaise et, comme ce fut le cas avec les industries extractives et les secteurs de la communication, l'expérience africaine et les compétences locales étaient des ingrédients incontournables pour le rassemblement de ces éléments.

Moses a indiqué que « l'ATAF est, autant que possible, à la manœuvre avec des experts issus des administrations fiscales africaines ; lesquelles mettent en exergue leur maîtrise du contexte local. La collaboration avec ces experts africains a permis de mettre au point des solutions locales et adaptées plutôt que des solutions uniformes et importées. »

Ayant récemment reçu le prix du meilleur commissaire « pour avoir contribué à la propagation de la vision et de la mission de l'ATAF », Sam, croit au concept d'une amélioration permanente, mais est conscient du fait que le succès requiert une demande croissante du renforcement des capacités. C'est la raison pour laquelle il soutient vigoureusement le modèle de l'ATAF et plaide pour l'homologation des experts de l'ATAF ; car cela permettra non seulement de combler la pénurie des ressources mais surtout de multiplier l'impact des initiatives de l'ATAF. Ce dernier pourrait ainsi disposer d'une vaste base de données. Par conséquent, les États membres pourraient par-là solliciter des experts pour le traitement des remboursements, des contrôles et de prix du transfert, d'industries extractives, de pétrole et de gaz. L'administration requérante, quant à elle, pourrait se charger des frais de voyage et des frais locaux de l'État membre ; ce qui permettrait d'optimiser le rendement des fonctionnaires en activité. Parfois, nous faisons appel à des experts de pays développés, mais, une fois de plus, le contexte est différent. Certains de ces experts provenant d'Europe ou d'Amérique viennent de systèmes avancés et ont souvent du mal à adapter leur expertise aux réalités africaines ».

Actuellement, l'ATAF est en train de recruter des experts bénévoles sur son site web. Cette initiative entend renforcer les capacités grâce à la diversité d'une expertise africaine qui s'étend à travers le continent. Il s'agit-là d'un pilier essentiel de la viabilité des systèmes fiscaux africains. Il est vrai que ces mesures ne sont pas gratuites pour l'administration prestataire ; toutefois, au fur et à mesure que l'expertise se développe sur le continent, la charge initiale encourue par certaines administrations peut être répartie plus équitablement. Par ailleurs, les administrations prestataires en tireraient des avantages importants en offrant

une promotion à leurs experts concernés pour avoir rehaussés leur expérience mais aussi pour les atouts en matière de rendement.

Si ses membres sont au centre du renforcement des capacités institutionnelles, l'ATAF a le devoir d'équilibrer son adhésion ainsi que l'écosystème international sur tous les niveaux (politique, technique et financier). L'adhésion collectifs est la locomotive de l'organisation en raison du fait qu'elle permet aux pays africains de fixer leurs propres priorités et d'obtenir des résultats concrets en matière de mobilisation des recettes. Le recouvrement des recettes fiscales nationales constitue la base du budget de la majorité des pays ; et des mécanismes améliorés tels que la facturation électronique, un contrôle plus efficace, et de meilleures techniques de recouvrement, ont acquis le respect des États membres ainsi que de la communauté internationale. La mobilisation des ressources nationales ne se limite pas au contrôle, l'on se devrait également de changer le comportement des contribuables et promouvoir le respect des règles de manière volontaire. Il y a cinq ans, les huit principaux acteurs de l'industrie ougandaise du café déclaraient tous des pertes ; aujourd'hui, seul un d'entre eux le fait encore. Mais il reste encore beaucoup à faire.

La Namibie avait connu une expérience similaire. **Anthony** avait travaillé avec l'équipe de contrôle des prix de transfert. Comme l'explique **Sam**, « *c'est un moyen de dissuasion. Des multinationales, exerçant souvent dans les mêmes secteurs que ceux qui font actuellement l'objet de contrôles et qui ne déclaraient pas ou, peut-être, ne s'acquittaient pas de leurs taxes spéciales ont tout à coup remarqué que ceux qui ne payaient pas suffisamment d'impôts les déclaraient et effectuaient des paiements. Faire le contrôle fiscal améliore les capacités et envoie un message indiquant que des mesures efficaces sont imminentes. L'effet a été grandiose. Depuis la création de NamRA en 2021, nous sommes toujours allés au-delà de notre objectif en matière de recettes. D'ailleurs, entre 2021 et 2023, le montant de notre recouvrement a doublé* ».

RENDRE L'ATAF FINANCIÈREMENT VIABLE

La survie financière de l'ATAF sur 15 ans reflète un jeu d'équilibre habile entre les besoins de ses membres et l'agilité de sa stratégie de financement. Cependant, sa dépendance à l'égard d'un pourcentage relativement élevé de sources de financement externes rend l'ATAF potentiellement vulnérable à l'évolution des priorités de développement. Alors, quelles leçons l'ATAF a-t-il tirées pour mieux satisfaire aux besoins de ses membres, comment collabore-t-il avec les États membres et avec ses partenaires de développement dans, un tel contexte, quant au financement et l'assistance à l'organisation ? Que peut-on faire pour améliorer la viabilité financière de l'ATAF à long terme ?

Logan a une vision claire de cette question fondamentale. « *La question du soutien financier et de la viabilité financière est incroyablement difficile à aborder. D'un point de vue idéologique, vous souhaiteriez être aussi indépendant que possible sur le plan financier, afin de garantir l'indépendance de la pensée, de veiller à ce que le programme soit le vôtre, et de vous assurer que vous êtes libre de faire les choses que vous pouvez faire pour vos membres sans simplement servir les intérêts politiques ou*

« En tant qu'organisation africaine, vous entrez en quelque sorte dans le monde avec un déficit. Les gens vous regardent et pensent "corruption". Vous faites donc ce qu'il faut parce que c'est ce qu'il faut faire, mais vous faites aussi ce qu'il faut parce que vous pensez que les autres pourraient attendre de vous que vous ne fassiez pas ce qu'il faut faire ».

économiques de ceux qui vous financent. Il s'agit d'un jeu d'équilibre important sur une corde raide et délicate. En ce qui concerne les cotisations des membres ou d'autres frais, les contributions du pays hôte ou le financement des partenaires de développement, nous avons toujours compris que nous devons être une organisation performante et couronnée de succès, car tout le monde veut s'associer à la réussite ».

La réussite passe par des résultats mesurables, une bonne gestion financière et une bonne administration.

« Nous avons géré notre budget de

manière à mériter la confiance de ceux qui nous soutiennent ; nous avons toujours maintenu nos dépenses non opérationnelles, nos dépenses administratives, et le coût de fonctionnement de l'organisation à environ 30 %, contrairement à d'autres organisations bénéficiant d'un financement similaire mais qui dépensent entre 50 et 70 % de ce qu'elles reçoivent pour l'administration, les salaires et les bureaux. L'année dernière, nos frais administratifs alloués au fonctionnement de l'organisation s'élevaient à 23 centimes par dollar ».

La transparence de **Logan** illustre l'approche de l'ATAF. « Il est très important de dépenser l'argent pour la valeur des membres, les activités des membres et les affaires de l'organisation. Il est important de mettre en place des structures de responsabilité et de gouvernance. Nous avons donc un comité des finances et de l'audit, des comités de passation de marchés et un système d'audit interne. Nous veillons jalousement à une bonne administration financière et à une bonne gouvernance dans cette organisation, non seulement parce que c'est la bonne chose à faire... En tant qu'organisation africaine, vous entrez en quelque sorte dans le monde avec un déficit. Les gens vous regardent et pensent « corruption ». Vous faites donc ce qu'il faut parce que c'est ce qu'il faut faire, mais vous faites aussi ce qu'il faut parce que vous pensez que les autres pourraient attendre de vous que vous ne fassiez pas ce qu'il faut faire ».

Gershém reconnaît que l'accent mis sur la transparence et le contrôle fiscal est à l'origine du succès de l'organisation, qui a vu le nombre de ses membres augmenter à l'échelle continentale. « Notre décision en tant que Conseil de consolider le service d'audit - c'est -à -dire veiller au contrôle administratif de l'ATAF lui-même - était, selon moi, une bonne chose, qui devait continuellement garantir une bonne gouvernance de l'organisation. Je pense que c'est l'une des meilleures initiatives que nous avons prises à l'époque. Comme vous le savez, nous sommes originaires de différentes parties du continent ; et, au début, on avait du mal à se mettre d'accord sur une stratégie. Mais en fin de compte, cela a porté ses fruits ».

Logan poursuit : « Au fil du temps, l'équilibre de notre portefeuille de viabilité financière a changé au fur et à mesure que les activités de l'organisation se développaient. Nous avons pour principe de ne budgétiser, chaque année, que l'argent que nous sommes

Le projet de l'ATAF dans son ensemble n'aurait pas pu voir le jour sans les interventions spéciales de nos partenaires de développement. Ils ont joué un rôle important dans la création de cette organisation, surtout quand l'on se rappelle les circonstances de sa naissance, et de sa croissance. Ils ont fait preuve d'une confiance inébranlable en ne finançant qu'une idée car il n'y avait encore rien de concret.

sûrs d'obtenir l'année suivante. Fort heureusement, grâce à l'aide initiale du Comité d'aide au développement de l'OCDE, nous avons pu bénéficier du soutien de plusieurs donateurs institutionnels, des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. **Lincoln Marais** (qui fut le principal artisan de la mise en place des systèmes, de l'administration et des finances de l'organisation) et **Varsha Singh**, qui a joué un rôle crucial au cours des premières années, vous confirmeront qu'ils n'ont jamais vraiment eu à rédiger de grandes propositions. Nous avons toujours eu des donateurs qui nous faisaient confiance et qui croyaient en nous. Et ce, simplement sur la base du rapport annuel de nos activités ».

Le communiqué de Kampala avait clairement indiqué que l'ATAF dépendrait principalement des ressources de ses membres ; ce qui n'est toujours pas le cas, mais l'avenir le dira. Par ailleurs, la prépondérance du financement des partenaires de développement et d'autres institutions laisse les programmes de l'ATAF à la merci de circonstances indépendantes de sa volonté. Comme l'a indiqué **Logan** : « *Les partenaires voulaient s'associer à notre succès. À un moment donné, l'Afrique du Sud a été un donateur de l'ensemble l'organisation à hauteur de 35 %. Les autres membres ont contribué à hauteur d'environ 20 % ; autrement dit, les donateurs traditionnels n'ont pas été nos plus grands contributeurs. Il faut, tout de même, souligner qu'à mesure que nos activités se développent, le taux de contribution des donateurs augmentent. La contribution de l'Afrique du Sud n'a pas changé. Cependant, étant donné que notre budget global a augmenté, leur contribution se situe actuellement au tour de 18 %. Les autres membres contribuent à un pourcentage nettement inférieur, compte tenu, une fois de plus, de la croissance de notre budget, soit environ 10 %. Cela nous met à mal, car si les priorités des donateurs changent, les activités de l'organisation peuvent être considérablement restreintes même s'il est vrai que les donateurs sont les principaux bénéficiaires de notre succès ; une façon pour eux de constater l'impact de leur soutien. Nous devons toujours être aux aguets et prendre des incitatives adéquates pour créer une valeur noble* ».

Varsha, qui est une ancienne responsable de la mise en œuvre du cadre opérationnel de l'ATAF, a expliqué que « *l'ATAF a toujours dépendu de ses États membres ; ils se sont toujours acquittés de leurs cotisations* ». Les partenaires de développement contribuent à hauteur de 65 à 70%, mais ils ne viennent pas voir l'ATAF pour lui dire : « *Nous voulons que vous fassiez ceci* » : « *Nous voulons que vous fassiez cela* » ; c'est plutôt l'ATAF qui dit « *Voilà les initiatives que nous avons entreprises. Pourriez-les soutenir ?* » C'est ainsi qu'une relation devrait fonctionner. L'ATAF et ses bailleurs partagent un objectif

commun ; celui en faveur de la gestion des risques de catastrophes, de la mise en place de systèmes fiscaux plus solides pour le continent, et celui du renforcement de l'État ».

Lincoln estime que « le projet de l'ATAF dans son ensemble n'aurait pas pu voir le jour sans les interventions spéciales de nos partenaires de développement ». Ils ont joué un rôle important dans la création de cette organisation, surtout quand l'on se rappelle les circonstances de sa naissance, et de sa croissance. Ils ont fait preuve d'une confiance inébranlable en ne finançant qu'une idée car il n'y avait encore rien de concret. Nous n'avions que quelques idées consignées sur le papier. Nous commençons alors à élaborer l'idée d'une organisation continentale qui allait se concentrer sur le développement des administrations fiscales en Afrique.

Jeffrey Owens, Richard Parry et Ben Dickinson de l'OCDE et d'autres acteurs clés qui ont su convaincre nos partenaires de développement, tels que la GIZ allemande, le ministère néerlandais des affaires étrangères, le SECO suisse, IrishAid, la Finlande et le NORAD norvégien, afin que ceux-ci nous accordent leurs soutiens. Sans leur aide, nous n'aurions pas été en mesure d'organiser la conférence initiale un an avant même le lancement de l'ATAF à Kampala. Nous avons par là démontré le changement que l'ATAF pouvait apporter au continent, en organisant des événements de formation et de renforcement des capacités. Le reliquat du fonds octroyés par les partenaires étaient réinvestis dans les initiatives visant à la mise en valeur de l'ATAF. Le message qu'il ne faut surtout jamais oublier est que c'est ce dont l'Afrique avait besoin. Nous devons rendre les administrations fiscales plus efficaces et plus performantes pour permettre aux gouvernements d'instaurer leurs programmes de développement. **Nous sommes allés voir nos partenaires et leur avons dit : Voici la proposition que nous avons. Il s'agit d'une organisation pour les Africains, dirigée par des Africains, avec un programme africain très clair et axé sur la gestion des risques de catastrophes. Accompagnez-nous dans cette aventure. Et c'est ce qu'ils ont fait.**

Savior donne le point de vue d'un partenaire de développement sur la façon dont la relation fonctionne dans la réalité. 'L'OSF est un partenaire coopérant qui soutient l'ATAF depuis 2017, en fournissant des subventions et un soutien financier en vue de faire avancer la stratégie de l'ATAF. Nous participons souvent aux réunions des partenaires de coordination des donateurs avec ATAF, où nous partageons nos commentaires et certains de nos avis consultatifs. Nous accompagnons également l'ATAF sur son trajet lorsque celui-ci parle de son impact. À mon humble avis, au-delà de la relation de subvention, ce qui est important c'est aussi de pouvoir apprendre de l'ATAF en termes d'expériences. Nous estimons que ces réunions entre partenaires coopérants sont mutuellement bénéfiques aussi bien pour l'ATAF que pour nous-mêmes. Ainsi, du point de vue du donateur, mais aussi en tant que partenaire coopérant, et en tant que personne réellement intéressée et ayant suivi le parcours de l'ATAF, ce fut une expérience tout à fait remarquable.

Cet engagement pratique et ce soutien mutuel reposent sur une harmonie entre les perspectives stratégiques de l'ATAF et les nôtres. L'une de nos principales priorités est de soutenir, de faire progresser et de faire rayonner la voix des gouvernements africains sur l'échelle internationale. Ce développement devrait surtout s'opérer dans la sphère financière internationale, au sein des organes chargés des règles fiscales internationales, ainsi que dans les régions. Nous voulons qu'une voix africaine coordonnée se traduise

par une influence réelle en termes de promotion des priorités de l'Afrique, alors que les institutions financières internationales, les règles et les normes sont en train d'être établies. Dans ce contexte, l'ATAF demeure le seul recours. C'est un organe très technique, et en même temps – en tant qu'organisation intergouvernementale, composée de tous les commissaires généraux – c'est aussi un organe politique. Il possède des qualités techniques et politiques qui nous permettent de naviguer facilement à travers des zones intergouvernementales compliquées. En bref, l'objectif qui consiste à être le porte-étendard des voix des gouvernements africains est en adéquation avec notre propre stratégie.

Cet élément stratégique clé, qui relie les priorités de l'ATAF à celles d'autres institutions dirigées par des Africains sur le continent, est au cœur de la garantie d'un impact axé sur l'Afrique et contribue également à la viabilité financière.

En outre, selon Logan, « l'un des modèles importants qui fait l'objet de notre examen est que lorsque des réformes des finances publiques, y compris celles des programmes fiscaux, sont menées par d'autres organisations internationales de financement à travers le monde pour les pays africains, ils signent un contrat avec l'ATAF pour réaliser l'aspect dédié aux réformes fiscales, car ça fait partie de notre quotidien. En d'autres termes, ils sollicitent notre expertise au lieu de faire appel à des entrepreneurs privés indépendants à un coût élevé. Généralement, nombre de ces organisations et institutions privées s'adressent toujours à nous pour obtenir des conseils ; nous sommes alors mieux placés pour leur mise en œuvre. À titre d'exemple, nous travaillons actuellement sur deux programmes pour lesquels ils nous ont engagés directement, en plus de deux autres programmes que nous pilotons en étant financés par eux ».

Ces relations symbiotiques ont évolué à partir d'autres engagements plus directs avec des fournisseurs externes. Varsha a fait remarquer que l'OCDE a été un partenaire de la première heure et qu'elle a continué, au cours des quinze dernières années, à être un soutien principal de l'ATAF. Au début, cette organisation a fourni les ressources techniques nécessaires pour dispenser des formations à travers le continent. Cependant, elle a également joué un rôle de rassembleur, en nous accordant un accès à des partenaires et donateurs potentiels qui sont membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ; et notre partenariat avec l'OCDE au sein de la Task Force sur la fiscalité et le développement a renforcé notre engagement. Des donateurs comme l'Agence allemande de coopération au développement (GIZ) nous ont soutenus dans le développement de notre stratégie initiale pour l'ATAF, ainsi que d'autres qui font actuellement partie du système de financement commun de l'ATAF, comme IrishAid ou le SECO suisse. Ceux-ci ont été présents dès le début, et nous ont accompagné pendant tout notre parcours ».

Parmi les premiers partenaires de développement à soutenir l'ATAF, l'Agence allemande de développement – connue à l'époque sous le nom de GTZ – avait déjà amorcé sa stratégie sur la bonne gouvernance financière en 2006. Celle-ci vise à renforcer les capacités entières des structures financières de leurs pays partenaires, en abordant, ce faisant, la question sous-jacente de la définition du rôle de l'État dans l'économie et la société.

Matthias Witt, qui était à l'époque basé dans les nouveaux bureaux de la GIZ à Pretoria, en Afrique du Sud, croit que « *la mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance financière a consisté en une révision du portefeuille, comprenant des interventions très spécifiques au niveau national avec des projets de recherche et de conseil plus stratégiques et globaux (la comparaison des taux d'imposition internationaux sur l'énergie en est un exemple). Dans ce contexte, la décision des États africains de créer en 2008 une institution continentale africaine qui représenterait les intérêts de l'Afrique dans l'arène fiscale mondiale a créé une opportunité de soutenir l'élaboration de stratégies et de politiques sur le continent. Depuis la conférence sur la fondation à Pretoria, la GTZ a mobilisé un budget d'amorçage immédiat pour soutenir les toutes premières étapes de la prise de décision et de la mise en place de l'organisation naissante* ».

Par la suite, comme l'explique **Matthias**, « *le soutien à l'ATAF est devenu un projet phare pour le développement allemand et l'essor de l'ATAF a continué à corroborer la thèse selon laquelle toute tentative de changement et de renforcement du rôle de l'État commence par une meilleure compréhension et un plus grand engagement du prélèvement des impôts de manière efficace, transparente et équitable. Alors que l'ATAF a, à ce jour, remporté son plus grand succès en orientant les réformes de la fiscalité mondiale et en renforçant le rôle de l'ONU dans la coordination et la définition des droits fiscaux mondiaux, la GIZ poursuit son engagement à soutenir l'ATAF dans sa quête d'une distribution plus équitable de la fiscalité mondiale, et d'un partage plus équitable entre les nations riches et en développement, ainsi que d'une réduction des flux financiers illicites en provenance de l'Afrique* ».

Il faut rappeler que les relations entre l'ATAF et les partenaires de développement n'ont pas toujours été faciles. **Lincoln** a souligné que « *il n'a pas été surprenant que des divergences surgissent sur la question de savoir où se focaliser ; sur le financement de base ou sur le financement de projets* ». Alors que l'ATAF devait faire face à des partenaires de développement qui doivent respecter leurs directives et procédures nationales sur ce qu'ils pourraient ou voudraient financer, l'organisation leur rappelait également leur participation et leur engagement dans les processus mondiaux qui avaient abouti à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra. En effet, ceux-ci qui visaient à améliorer l'efficacité de l'aide dans les pays en développement, en mettant l'accent sur l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion des résultats et la responsabilité mutuelle entre les donateurs et les bénéficiaires.

Lincoln a également rappelé que l'ATAF avait même « *rejeté poliment mais fermement les offres de financement de certains donateurs importants. Nous avons dû leur faire comprendre que nous n'avions pas pour vocation première de rédiger des tas de rapports détaillés sur la manière dont nous dépensions les fonds. Nous leur avons promis que tout serait mis en œuvre pour rendre compte régulièrement de l'état d'avancement des projets spécifiques et de la gestion des fonds, mais que nous ne pouvions pas nous permettre de nous attarder sur des rapports interminables. Car ils sont susceptibles de nous distraire de notre activité principale* ». L'approche de l'ATAF qui consiste à refuser certaines offres de financement était d'abord choquante pour les partenaires potentiels. Heureusement que les discussions ultérieures

L'ATAF est une institution créée par des Africains pour des Africains et qui bénéficie du soutien politique de l'Union africaine. Il représente une voix crédible auprès des institutions multilatérales et se sert de cet atout pour parler au nom des administrations fiscales africaines dans les questions de politique fiscale mondiale.

avaient généralement presque abouti à des résultats positifs et à des solutions favorisant le progrès de nos partenariats.

Des partenariats avec d'autres institutions internationales avaient par la suite eu lieu. **Moses** a décrit le développement de la coopération avec la Banque mondiale en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, mais aussi de mise en œuvre de l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT)

développé par le FMI. Il offre un cadre analytique permettant aux pays d'évaluer l'écart de recettes et de développer des mécanismes visant à améliorer la mobilisation et le recouvrement des recettes. Il était évident qu'un partenariat avec l'ATAF signifierait qu'un pays africain pourrait accéder à des solutions pratiques, adaptées et spécifiquement africaines. Par ailleurs, chaque intervention permettrait d'acquérir l'expérience et l'intelligence nécessaires pour produire des effets multiplicateurs au profit de tous les engagements futurs.

Si les partenaires de développement avaient joué un rôle clé dans le développement de l'ATAF, il est important de rendre hommage au rôle de l'Afrique du Sud, au cœur de la plateforme de durabilité de l'ATAF. *Selon Allen, « il ne s'agissait pas seulement d'un engagement, mais aussi d'une action, ce qui est l'une des principales raisons pour lesquelles les choses ont bien marché. En toute honnêteté, je pense qu'on ne remercie pas assez l'Afrique du Sud. Le rôle de secrétaire était énorme. Le SARS a également accepté d'assumer la charge financière, sachant que certains pays africains étaient minés par des problèmes de bureaucratie ainsi que des difficultés en matière de ressources ».*

Quinze ans après, le taux de contribution de l'Afrique du Sud dans le budget total a diminué, tandis que le financement commun et les subventions de projets ont augmenté. Néanmoins, il représente encore environ 18 % du budget annuel global de l'organisation. L'Afrique du Sud en a été le principal initiateur et, quinze ans plus tard, l'ATAF bénéficie toujours du soutien du SARS, qui l'accueille.

Edward, qui avait participé activement à la conceptualisation et à la mise en place initiale de l'ATAF, est « toujours inspiré par l'objectif transformateur et supérieur de l'ATAF ; celui d'améliorer la vie de nos concitoyens, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables ». *L'ATAF est une institution créée par des Africains pour des Africains et qui bénéficie du soutien politique de l'Union africaine. Il représente une voix crédible auprès des institutions multilatérales et se sert de cet atout pour parler au nom des administrations fiscales africaines dans les questions de politique fiscale mondiale. Y'a-t-il une meilleure raison pour soutenir l'ATAF ?*

POLITIQUE ET VIABILITÉ FINANCIÈRE : UN BREF APERÇU

Aujourd'hui, la question au cœur de la pérennité de l'ATAF reste politique et financière. Les pays membres devraient-ils contribuer à la majeure partie du financement total fourni afin que les activités et les positions de l'organisation reflètent directement les besoins immédiats de ses membres et que les priorités ne soient pas influencées par des financements externes ? Si tel est le cas, comment y parvenir ?

Les discussions sur le financement de la représentation ont porté sur l'augmentation générale des cotisations, l'élaboration d'approches de conformité pour les membres en retard de paiement et la possibilité d'introduire des cotisations pour la fourniture d'une assistance technique et le renforcement des capacités. Ce dernier point s'est avéré particulièrement litigieux. Si l'ATAF fait payer ses produits, cela va à l'encontre de sa mission de lutte contre la pauvreté sur le continent. Il risque ainsi de s'exclure du marché, bien qu'un accord fondé sur les coûts - basé sur la prise en charge des frais de voyage et d'hébergement derrière la fourniture immédiate de services aux membres individuels sous forme d'une assistance technique - puisse être viable. Une approche basée sur les coûts pourrait réduire l'inégalité entre les pays qui sont en mesure d'accéder efficacement aux services de l'ATAF et d'en bénéficier, et ceux qui sont moins capables de le faire. Par ailleurs, comme le suggère Varsha, l'ATAF pourrait envisager d'augmenter les contributions potentielles en nature. Il s'agit de celles couvrant les coûts locaux liés à l'accueil des réunions et le paiement des frais accessoires dédiés aux réunions ou aux œuvres de renforcement des capacités.

Mais d'un point de vue politique, l'ATAF est là pour être utile à l'ensemble du continent ; et non uniquement à ceux qui ont les moyens ou la possibilité de payer leurs redevances. D'ailleurs, le processus de tarification pourrait réduire davantage les opportunités dont pourraient bénéficier les pays les plus pauvres.

D'un point de vue financier, la meilleure façon de résoudre le problème de l'africanisation de l'organisation n'est pas simplement d'augmenter encore le taux du financement des États membres par rapport à la totalité des ressources, même s'il faut reconnaître qu'une augmentation du nombre de membres et, par conséquent, des cotisations permettrait sans aucun doute à l'organisation d'élargir ses champs d'activités. Toutefois, l'accent mis sur le financement par les membres, tout en favorisant la durabilité, peut aussi avoir des inconvénients sur le plan politique. Inévitablement, la structure différentielle des redevances, qui fait payer davantage les grands pays, sur la base de formules de type PIB, suggère que tous les pays ne sont pas tous égaux et que plus les écarts sont importants, plus la prédominance des grands pays est probable.

En fin de compte, nous revenons à l'équilibre évoqué au début de ce chapitre. Bien sûr, l'aspiration à un financement par la majorité des membres reflète une vérité politique importante - celle de l'indépendance de l'Afrique - mais à moyen terme, il se peut que le meilleur moyen d'y parvenir soit d'adopter une approche

de partenariat telle que décrite par **Logan** ci-dessus. Une collaboration plus étroite avec l'Union africaine, la Banque africaine de développement et d'autres institutions axées sur l'Afrique pourrait produire les ressources nécessaires sans, pour autant, dépendre trop fortement du financement par les membres ou risquer un changement d'orientation par rapport à l'amélioration des systèmes fiscaux africains. Ceci permettra l'émergence d'une plate-forme financière africaine et pourra être renforcé par des accords durables avec la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement. En effet, plus la marge des options de financement est large, plus l'organisation sera forte, moins le risque de saisi par des contributeurs spécifiques sera élevé ; et meilleure sera la plate-forme pour la mise en œuvre d'approches axées sur l'Afrique et répondant aux besoins des États membres.

En fin de compte, la question de la durabilité et de l'activité fait partie d'une seule et même question : comment l'ATAF peut-il utiliser au mieux ses ressources pour soutenir ses États membres et réduire la pauvreté sur le continent ? Le chapitre suivant examine l'orientation externe de l'ATAF et les implications pour les intérêts continentaux ainsi que sa propre durabilité.

5

CHAPITRE 5

L'ATAF Et Le Monde : L'impact Sur Les Règles Fiscales Internationales

L'impact de l'ATAF en tant qu'organisation a été amplifié par sa capacité à représenter (avec ses membres) le continent africain dans la redéfinition des règles fiscales internationales concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), la numérisation et le développement de mécanismes visant à accroître la transparence, tels que l'échange automatique de renseignements.

Les origines de l'ATAF en tant qu'organisation politique et de développement et ses initiatives pour le renforcement des capacités en matière de fiscalité en Afrique ont fourni la plate-forme et l'élan nécessaires à son engagement au-delà du continent. L'ATAF a collaboré étroitement avec l'OCDE et a contribué à façonner ses travaux, et l'engagement de l'OCDE a été important à la fois pour la fourniture de services aux membres et pour le développement d'une voix africaine sur la fiscalité. Récemment, l'ATAF a assumé un rôle de leader parmi les organisations fiscales régionales (y compris CIAT, SGATAR, CATA, etc.) en tant que président du réseau des organisations fiscales (NTO). Et maintenant que les Nations unies, sous l'impulsion des pays en développement, se dotent de nouvelles capacités pour façonner l'environnement fiscal international, ATAF entend jouer un rôle clé en soutenant ses membres au nom du continent.

Ce chapitre examine comment l'Afrique est parvenue à une reconnaissance globale sur la scène fiscale internationale et raconte l'histoire de l'impact de l'ATAF en tant qu'agent de changement dans les forums internationaux. Une fois de plus, il s'agit d'une histoire de personnes, d'une cohorte importante de fonctionnaires du fisc africains qui ont développé la capacité technique nécessaire pour s'engager dans le processus d'élaboration des règles, qui étaient jusqu'à présent du ressort des pays développés, et qui ont pu façonner et remettre en question certaines nouvelles règles dans l'intérêt du continent.

La première partie de ce chapitre examine l'impact de l'ATAF en 15 ans sur la scène fiscale internationale. Quels sont les éléments clés qui lui ont permis d'acquérir une notoriété mondiale ? Comment ATAF a-t-il soutenu ses membres sur le continent ?

On ne peut pas taxer si l'on n'a pas les droits réels de taxer, ce qui a obligé l'ATAF à s'impliquer et à s'imposer comme le porte-parole de l'Afrique. C'était une démarche audacieuse car, à ce stade, nous n'étions pas officiellement chargés de parler au nom du continent.

La deuxième partie se propose d'analyser comment l'ATAF pourrait faire face aux nouveaux défis et opportunités à l'échelle mondiale ; ce à la lumière des résultats obtenus jusqu'à présent. Quel rôle l'ATAF doit-il continuer à jouer dans ce dialogue fiscal mondial et comment peut-il accorder plus d'importance à la discussion fiscale dans les pays

membres eux-mêmes ? Quels sont les leçons que les fonctionnaires africains chargés de la fiscalité ont tirés de leur participation aux processus d'élaboration des règles à l'OCDE et aux Nations unies ? Que nous apprend l'expérience de l'ATAF sur la mise en place d'organisations performantes et sur les risques d'un rôle mondial ?

UNE INITIATIVE AUDACIEUSE : LA VOIX DE L'ATAF DANS L'ARÈNE DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE

Comme le rappelle **Edward**, « lorsque l'ATAF a été conceptualisée pour la première fois vers 2008, elle était basée sur le principe simple qu'un risque fiscal quelque part est un risque fiscal partout. Par conséquent, si nous voulons améliorer nos capacités et nos compétences en matière d'administration fiscale et de perception des recettes, nous devons collaborer en tant que dirigeants d'administrations fiscales africaines. L'échange des meilleures pratiques, l'apprentissage en commun et le renforcement des capacités des personnes, des technologies et des données étaient au cœur du mandat de l'ATAF. Aujourd'hui, nous pouvons dire avec fierté que l'ATAF est une institution créée par des Africains pour des Africains. Nous bénéficions du soutien politique de l'Union africaine. Par ailleurs, elle est reconnue par les institutions multilatérales du monde entier en tant que voix crédible pour les administrations fiscales africaines en matière de politique fiscale mondiale. »

Mary explique comment l'engagement précoce de l'ATAF sur la scène fiscale internationale a démontré la flexibilité de la jeune organisation. La logique était simple, l'amélioration des systèmes fiscaux avait inévitablement un large champ d'application. *On ne peut pas taxer si l'on n'a pas les droits réels de taxer, ce qui a obligé l'ATAF à s'impliquer et à s'imposer comme le porte-parole de l'Afrique. Je dois dire que c'était une démarche audacieuse car, à ce stade, nous n'étions pas officiellement chargés de parler au nom du continent... Mais nous savions que nous*

avons le mandat de nos membres. Nous avons consulté les membres et proposé nos termes de négociations ... La réponse de l'ATAF à l'OCDE sur le BEPS était basée sur le principe suivant : premièrement, établir l'impact des initiatives internationales sur les intérêts africains, et, deuxièmement, analyser comment l'initiative pourrait être utile au continent – comment le BEPS pourrait-il être africanisé. Grâce à cette flexibilité, nous avons pu bâtir des partenariats et formuler ce que nous pensions être la position de l'Afrique. En fin de compte, au fur et à mesure que nous nous développons, nous avons été en mesure de présenter des arguments solides en faveur de la capacité de l'ATAF à être le porte-parole de l'Afrique dans l'arène de la fiscalité technique.

Les pays du G20 ont commencé à ressentir l'impact de la crise financière sur leurs budgets en 2010 ; et l'OCDE a été chargée d'élaborer un plan d'action pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Le Comité des affaires fiscales (CFA) de l'OCDE a élaboré un plan d'action en quinze points, mais il s'est avéré que, selon le principe énoncé par Edward, « un risque fiscal où que ce soit est un risque fiscal partout » s'appliquait à l'architecture du système fiscal mondial. Cette architecture comprenait une pléthore de paradis fiscaux et de régimes « compétitifs » remis en question par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale. Les pays en développement et les paradis fiscaux se sont souvent retrouvés à contrecœur dans le Forum mondial, mais il était évident que le problème avait des racines plus profondes. Le BEPS a été conçu pour remodeler le système fiscal international afin qu'il puisse être mieux mis en œuvre par tous les pays. Toutefois, il n'a pas foncièrement changé le modèle sous-jacent qui a tendance à favoriser les pays développés (« résidence ») par rapport aux pays en développement (« source ») défavorisés.

« Même avant que l'OCDE n'écoute directement les pays en développement dans l'élaboration des règles fiscales internationales, l'ATAF était le point focal du lobbying pour le changement ».

Vers 2013, l'OCDE a commencé à faire des concessions importantes à l'ATAF et à ses membres sur la question du BEPS. Comme le décrit Matthew au chapitre 3, l'ATAF a fini par créer un groupe chargé de réfléchir à sa réponse. Ce groupe est devenu le Comité de la fiscalité transfrontalière (CBT). Il a également souligné que, bien que l'ATAF n'ait pas été invité à participer au processus BEPS initial jusqu'à ce

que le plan d'action ait été développé et approuvé, il y avait encore des avantages potentiels à prendre part au processus. Il a exhorté l'Afrique à ne pas fuir le BEPS, mais plutôt d'en tirer autant d'avantages que possible.

Anthony explique que « nous participons à l'élaboration de normes au sein des Nations unies et de l'OCDE parce que nous vivons dans un village planétaire. Les transactions transfrontalières, la compréhension et l'évaluation de la réalité des transactions et l'attribution des droits d'imposition ont un impact clé sur la gestion des risques de catastrophes. Nous devons jouer un rôle dans la résolution des problèmes liés aux normes fiscales mondiales afin que les solutions reflètent les besoins de l'Afrique ».

Thulani a estimé que le comité CBT allait avoir un impact considérable sur toute une série de questions fiscales internationales, notamment le prix de transfert, l'établissement permanent, la déductibilité des intérêts pour le bien des membres – et qu'il s'agissait là de la véritable voix de l'Afrique.

Matthew s'est engagé pour la première fois avec ATAF lors de la négociation de l'accord AMATM et, en 2013, a été mandaté en tant que délégué au Comité CBT. C'était un défi de taille pour les membres de la commission. **Lee** a prodigué des conseils techniques, mais la courbe d'apprentissage était à la fois raide et longue. Les membres du comité ont été chargés d'effectuer des recherches et de faire des exposés sur des sujets cruciaux. Il se devaient de s'informer mutuellement et efficacement et, simultanément, de développer des positions communes et de conceptualiser des solutions potentielles aux défis de l'Afrique. En 2014, le Nigeria a été invité à représenter l'ATAF en tant qu'observateur au sein du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, soutenu par le Secrétariat de l'ATAF et l'Afrique du Sud, qui était également un observateur du CFA. Le Comité a agi comme un groupe de réflexion, et **Matthew** a dû, en un temps record, maîtriser des tonnes d'informations sur la façon dont les positions techniques avaient été élaborées et se familiariser avec la forme et le fond des enjeux ouverts du BEPS, en collaborant avec les pays de l'OCDE qui avaient eu l'avantage de façonner leur développement depuis le début.

Ben estime que « **même avant que l'OCDE n'écoute directement les pays en développement dans l'élaboration des règles fiscales internationales, l'ATAF était le point focal du lobbying pour le changement** ».

Anthony a réitéré l'idée selon laquelle l'implication de l'ATAF dans le Cadre inclusif de l'OCDE, qui incluait les pays en développement ainsi que les pays de l'OCDE, offrait non seulement un énorme réservoir d'expérience en matière de fiscalité internationale, mais aussi l'omniprésence même de l'ATAF lui dotait de la capacité politique de jouer dans la cour des grands. « *L'ATAF était, et est toujours, un observateur au sein des groupes de travail 1 (sur les conventions fiscales), 6 (sur les prix de transfert), du groupe de travail pour l'économie numérique (TFDE) ainsi que du groupe de pilotage du Cadre inclusif. Il s'agissait d'une participation active, visant à modifier l'orientation de la politique du point de vue de l'Afrique. Le fait de participer à cette conversation a aidé les pays africains à développer et à comprendre leurs propres positions et a joué un rôle dans l'orientation de certains des résultats* ».

Matthew a décrit comment, en opérant dans un environnement étranger et en essayant de s'appropriier les questions dont il avait une connaissance limitée, la culture africaine de la convivialité et de la coopération a fourni un ensemble de compétences vitales pour opérer au sein d'un forum de ce type. La touche personnelle a été très importante lorsque leurs propositions ont commencé à être prises au sérieux et à prendre de l'ampleur.

Lorsque le Cadre inclusif a ouvert le débat au-delà de l'OCDE, les actions clés restantes (1, 4, 15 et 8 à 10), qui encadraient ce que l'on a appelé depuis « BEPS 1.0 », étaient axées sur les prix de transfert et les transactions financières. Lentement mais surtout sûrement, **Matthew** et d'autres délégués africains ont commencé à articuler

leurs propositions. Dans un premier temps, elles ont été ignorées, mais on s'est de plus en plus rendu compte que l'Afrique avait une contribution à apporter. **Les pays de l'ATAF ont ensuite influencé la définition d'un établissement stable, les règles de limitation des intérêts dans le cadre de l'action 4, ainsi que les règles en matière de prix de transfert.**

Comme l'a fait remarquer **Thulani**, dans le contexte du Cadre inclusif sur les domaines d'action 8 à 10 de BEPS, les États-Unis et d'autres grandes économies ont été persuadés, par des arguments solides du point de vue technique. En effet, on a remis en question leur perspective à propos de la valeur ajoutée par les services qui était jadis considérée de négligeable, tandis qu'il a joué un rôle important en Afrique. Il en est résulté l'introduction d'orientations spécifiques sur cet aspect dans les lignes directrices relatives aux prix de transfert.

Anthony a travaillé sur le premier exemple africain de méthodologie de prix de transfert à être inclus dans les Principes directeurs de l'OCDE en matière de prix de transfert ; celle-ci était basée sur l'utilisation de la méthode de partage des bénéfices. Il décrit un cas relatif à des produits agricoles, où deux parties apportent chacune quelque chose d'unique et de précieux. L'exemple démontre la possibilité d'utiliser le partage des bénéfices par les pays en développement dans les transactions portant sur des produits de base ; une méthodologie qui permet de partager les bénéfices plutôt que d'utiliser des méthodes attribuant des bénéfices habituels, comme une sorte de retour sur les coûts. Les programmes de renforcement des capacités de l'ATAF en matière de prix de transfert continuent de renforcer les compétences nécessaires à la sélection et à l'application de la méthode de prix de transfert la plus efficace pour garantir une meilleure répartition des bénéfices dans les pays africains. *(Voir l'exemple de l'industrie du café ougandaise décrit au chapitre 1 ci-dessus).*

Les capacités techniques de l'ATAF et son pouvoir de rassemblement et de coordination ont été illustrés par son invitation à devenir la seule organisation conviée à rejoindre le groupe de pilotage du Cadre inclusif. Son impact a été démontré par l'opposition de certains membres de l'organe de décision, objections qui ont été ignorées. On a fait valoir qu'il était dans l'intérêt collectif de comprendre les perspectives africaines, mais certains pays développés ont estimé que cela diminuait leur propre pouvoir dans les négociations.

BEPS 2.0 ET AU-DELÀ : UNE VOIX AFRICAINE PROACTIVE

Au cours de la phase de mise en œuvre de BEPS 1.0, l'ATAF a réussi à « mutualiser » en rassemblant et en créant un comité technique solide en vue de représenter les différents pays africains. Bien que tous les pays africains n'aient pas les mêmes priorités en matière de politique fiscale, les pays africains qui ont contribué à l'expertise technique du continent se sont concentrés sur leurs intérêts communs et ont travaillé ensemble pour partager leurs expériences et développer des

solutions de manière collaborative, ce qui est rapidement devenu une marque de fabrique de l'ATAF.

La deuxième phase du projet BEPS (BEPS 2.0) est imminente. Introduite pour mettre en exergue la numérisation par les membres de l'OCDE et basée sur une approche à deux piliers, elle revêt une importance particulière pour les pays en développement.

Dans le cadre des règles de résidence à la source, la présence physique joue un rôle clé et les pays en développement ont des difficultés à établir des droits d'imposition sur les entreprises hautement numérisées qui n'ont pas une présence physique suffisante (un nexus) dans un pays spécifique. Comme le dit **Anthony**, « *les règles fiscales internationales actuelles ne sont plus adaptées à une économie de plus en plus numérisée et mondialisée* ».

L'ATAF a rapidement saisi l'opportunité du Cadre inclusif. **Mary** a rappelé que l'ATAF avait présenté une proposition suggérant comment l'un des deux piliers pourrait être rédigé. *À l'époque, tout le monde était choqué que nous ayons présenté cette proposition, mais, en fin de compte, certaines des propositions relatives aux questions que nous soulevions ont été adoptées, et le continent en a beaucoup profité.*

Pascal, qui était responsable des travaux sur le Cadre inclusif de l'OCDE/G20, était bien placé pour évaluer la contribution de l'ATAF. **L'ATAF a façonné des éléments importants des Piliers Un et Deux** « *en faisant son travail, qui consistait à expliquer ce qui se passait dans les pays africains, en comprenant la perspective africaine et en étant capable de s'asseoir à la table et d'articuler le point de vue africain* ». L'ATAF a pu défendre les pays en développement, face aux pays développés, et parfois en opposition aux grands pays en développement tels que l'Inde, dont les intérêts divergeaient souvent de ceux des pays plus petits et plus pauvres d'Afrique et du Sud global.

Cela a créé une nouvelle dynamique, que l'ATAF a habilement exploitée pour orienter les travaux dans l'intérêt des pays africains et d'autres pays en développement. En ce qui concerne le premier pilier, les travaux sur les exemptions, en particulier la clause du montant A pour les pays à faible capacité et la règle de l'assujettissement à l'impôt, ont été des batailles menées et gagnées par l'ATAF. Les principales réalisations de l'ATAF ont été d'intégrer les frais de service dans la règle, une catégorie extrêmement importante pour les pays en développement, et de persuader les pays développés d'autoriser une simplification des prix de transfert pour le montant B, qui fournit une approche rationalisée facultative pour les activités de distribution dans le pays, y compris les agents de vente et les commissionnaires. Comme l'explique **Lee**, « *dans de nombreux pays africains, jusqu'à 50 % des distributeurs déclarent des pertes. L'introduction du montant B fournira de l'argent là où le prélèvement fiscal est actuellement nul.* »

Mais il y avait des limites à ce que l'ATAF pouvait obtenir par la négociation. En ce qui concerne le deuxième pilier, qui vise à lutter contre l'érosion de la base d'imposition au moyen des règles du modèle mondial de lutte contre l'érosion de la base d'imposition (GloBE), la clé réside dans deux règles nationales interdépendantes : 1) elle impose un impôt complémentaire à l'entité mère

pour les revenus faiblement imposés provenant d'un membre d'une entreprise multinationale, et 2) si les revenus faiblement imposés ne sont pas soumis à l'impôt en vertu du point 1) ci-dessus, un ajustement équivalent peut être effectué dans le pays d'origine. Par conséquent, l'ordre des règles de GloBE joue généralement en faveur des pays de résidence (dans la plupart des cas, des pays développés) au détriment des pays d'origine (généralement des pays en développement). L'ATAF a demandé en vain que cette dernière soit la règle principale dans le cadre du deuxième pilier afin de contribuer à corriger le déséquilibre actuel dans la répartition des droits d'imposition entre les juridictions de résidence et les juridictions d'origine.

Toutefois, l'ATAF a pu négocier une règle permettant aux pays sources d'avoir la priorité dans certaines circonstances. Ils peuvent être en mesure de percevoir un impôt complémentaire sur les impôts inférieurs à 15 % générés par des incitations fiscales dans leur propre pays (plutôt que dans les juridictions de résidence). Les pays de l'ATAF s'étaient battus pour un taux d'imposition minimum global de 21 %, et non de 15 %, afin de combler l'écart avec les taux moyens de l'impôt sur les sociétés en Afrique, qui s'élèvent à 28 %, ce qui aurait un effet dissuasif important sur le transfert de bénéfices - l'objectif de la règle - sur le continent. Néanmoins, la différence entre 15 % et 28 % signifie que le transfert de bénéfices reste lucratif.

Les règles GloBE, outre un montant relativement faible de revenus supplémentaires, peuvent avoir un impact supplémentaire en allégeant la pression exercée sur les pays africains pour qu'ils accordent des incitations fiscales qui, dans de nombreux cas, sont inefficaces et souvent inutiles.

Mais BEPS 2.0 a connu de nombreux retards, tandis que les avantages pour les pays en développement, malgré les efforts héroïques de l'Afrique, même dans l'hypothèse d'un accord final sur les règles, restent relativement faibles. Le premier pilier est limité à une petite partie des bénéfices de quelques grandes multinationales et le deuxième pilier est résolument fixé à 15 %, malgré les efforts des pays en développement pour négocier un taux plus élevé.

Entre-temps, l'urgence croissante d'assurer une taxation appropriée des entreprises numériques en Afrique a conduit le Comité CBT de l'ATAF à développer des options politiques alternatives à l'attente de l'entrée en vigueur de la Convention multilatérale sur le montant A, qui n'interviendra probablement pas avant 2026 au plus tôt. Parmi les autres options à explorer figurent une taxe sur les services numériques, d'autres dispositions en matière de nexus ou l'utilisation de l'article 12B du modèle de convention des Nations unies.

La stratégie de croissance de l'ATAF consistait à utiliser le renforcement des capacités comme rampe de lancement pour passer des questions techniques administratives à la prise de décision et à la mise en œuvre de la politique fiscale. L'engagement de l'ATAF avec la Tanzanie sur la taxation des services numériques est un exemple de sa capacité à combiner les rôles de sa voix globale dans l'élaboration de règles internationales et à les intégrer à son travail principal d'assistance technique et de mise en œuvre d'options politiques alternatives.

Comme l'a rapporté l'ATAF en 2023, six pays ont révisé leurs politiques en matière de fiscalité internationale et de prix de transfert sur la base des approches suggérées par l'ATAF, ce qui a conduit à des changements législatifs significatifs tels que l'adoption de l'impôt national minimum complémentaire (DMTT) en Eswatini. Par ailleurs, la Tanzanie, sous l'impulsion du commissaire général de la Tanzania Revenue Authority (TRA) Alphayo Kidata, a introduit des réglementations visant à taxer l'économie numérique par le biais de l'impôt sur le revenu (2 %) et de la TVA (18 %). En l'espace de quelques mois, une unité technique TRA a été créée, avec l'aide de l'ATAF, sur la mise en œuvre efficace, y compris l'amélioration de la législation. En février 2024, la collecte des taxes dans ce domaine avait été multipliée par vingt et le nombre de contribuables enregistrés pour les services numériques avait doublé.

L'AVENIR DE LA VOIX DE AFRICAINE EN MATIÈRE FISCALE

L'engagement des pays de l'ATAF à atteindre le niveau requis en matière d'expertise technique et l'énorme effort collectif déployé par rapport à la deuxième phase du projet BEPS constituent un jalon important. Les pays africains ne pourront plus être ignorés et la négociation des règles fiscales, où qu'elle ait lieu, ne sera plus le privilège des pays riches.

Le succès relatif de l'ATAF reflète sa capacité à négocier efficacement. L'organisation fiscale a pu se focaliser exclusivement sur les conditions et les intérêts africains et a su maintenir une position collective ; ce qui lui a évité les grands affrontements entre le Nord et le Sud, d'un côté, et entre les riches et les pauvres de l'autre. En bref, l'ATAF est pragmatique dans son orientation technique ; il accompagne ses membres dans la défense des intérêts des pays en développement, que ce soit à l'ONU ou à l'OCDE. Il les exhorte également à respecter les règles du système établi ainsi qu'au processus auquel ils se sont engagés. **Comme Ben l'a si bien dit, l'ATAF a eu le courage de dénoncer des choses qu'il considère de techniquement incorrectes.**

Néanmoins, tout le débat à propos de la numérisation et des difficultés relatives à la construction des deux piliers ont fait comprendre aux pays africains - dont la moitié (27) est membre du Cadre inclusif de l'OCDE et du G20 - que le système fiscal international, tel qu'il se présente actuellement, est dominé par les pays développés. Cette prise de conscience a abouti à la résolution 78/230 pour l'introduction de processus plus inclusifs à l'ONU.

La question de savoir comment et où les pays en développement peuvent aborder cette problématique sera inévitablement sur le menu du débat fiscal de la prochaine décennie. D'ailleurs, le comité *ad hoc* des Nations unies vient de conclure l'élaboration d'un mandat pour une convention-cadre des Nations unies axé sur la coopération fiscale internationale ; toutefois, il n'en demeure pas moins que de nombreux défis techniques et fiscaux auxquels sont confrontés les pays en développement subsisteront même si les termes politiques du débat sont encourageants.

En mai 2024, l'ATAF avait appelé toutes les parties à resserrer les rangs et à s'accorder sur des modalités solides en vue d'une convention-cadre qui promeut une gouvernance fiscale mondiale efficace et inclusive à l'ONU. Le discours des Nations unies devrait porter sur les points tels que la viabilité, l'inclusivité des mesures fiscales, et la fin de l'injustice fiscale. Les pourparlers qui ont souvent cours lors des conventions des Nations unies représentent une occasion rare pour les pays en développement désireux de modifier les termes du débat afin de s'attaquer à la conception biaisée de la fiscalité africaine et à l'équilibre entre l'imposition à la source et l'imposition à la résidence. Les résultats dépendront de la solidité du cadre institutionnel des Nations unies, qui devra veiller à ce que la convention soit guidée par les principes d'égalité, d'équité et de simplicité, tout en garantissant un traitement spécial et différencié aux pays en développement.

Le Comité *ad hoc* de la Convention fiscale des Nations unies a adopté le mandat final en août 2024 avec 110 voix pour, 44 abstentions, et 8 voix contre. La délégation africaine a joué un rôle technique et diplomatique de premier plan dans cette réalisation. En effet, 45 pays africains ont voté en faveur de celui-ci. Finalement, des compromis ont été trouvés afin d'aligner la coopération fiscale sur les obligations découlant de la législation relative aux droits de l'homme. Les pays en développement ont défendu vigoureusement les préoccupations environnementales, et ce cadre vise à intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales dans les politiques fiscales. Le mandat proposait des protocoles préliminaires portant, d'abord, sur la taxation des services transfrontaliers ; et, ensuite, sur un choix de domaines prioritaires, notamment la taxation de l'économie numérique, les FFI, le règlement des différends et les particuliers fortunés.

Les termes adoptés seront votés par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre et, s'ils sont approuvés, un comité d'États membres rédigera la convention et les protocoles ; la version finale du traité étant attendue en 2027. L'ATAF est un observateur mais ne joue pas un rôle direct dans les organisations internationales telles que l'OCDE ou l'ONU. Il ne se limite qu'à apporter un soutien technique aux fonctionnaires du fisc des 54 pays africains désireux participer activement à ces forums. **Sam** a félicité le double rôle de l'ATAF, notamment celui d'expliquer à ses membres le processus en cours à l'échelle mondiale ; et celui de les conseiller sur les conséquences de certaines décisions spécifiques ; surtout les réponses relatives aux solutions du deuxième pilier de l'OCDE et du G20. Il s'est également réjoui des arguments avancés par l'ATAF, pour le compte de ses membres, lors des tractations sur la taxation de l'industrie du transport aérien au cours d'une assise des experts fiscaux de l'ONU en 2024.

Comme l'a affirmé **Matthew**, « *L'ATAF devrait continuer à jouer un rôle d'observateur auprès des Nations unies, en soutenant les positions de ses États membres dans les domaines technique, politique et diplomatique* ». Lee est d'accord et estime, quant à lui, que l'ATAF « *devrait soutenir, et non servir de représentant, dans le sens propre du terme, aux pays africains* ». La capacité d'agir est importante, qu'il s'agisse de l'OCDE ou de l'ONU. L'ATAF pourrait renforcer son rôle en coulisses, en apportant son soutien aux négociateurs des pays africains souhaitant s'engager dans les

travaux de l'ONU ou de l'OCDE, mais ce sans pour autant conseiller directement ces pays sur le choix de l'organe auquel ils doivent participer. Un ensemble d'énoncé et de terminologie ont été élaboré pour permettre aux États membres de prendre des décisions éclairées quant à la meilleure approche à adopter. L'ATAF devrait les aider à mettre en œuvre leurs décisions par le biais de projets de dispositions, de suggestions d'approches et de boîtes à outils afin d'instaurer les législations adéquates.

Comme le suggère le chapitre qui va suivre, la nouvelle position de l'ATAF en tant que conseiller technique de l'Union africaine (UA) en matière de fiscalité, à la suite de leur protocole d'accord signé en mai 2023, consolide véritablement le rôle de l'ATAF sur l'échelle mondiale. L'UA est désormais membre du G20 et le rôle technique de l'ATAF ouvre de nouvelles perspectives pour une approche équilibrée de l'environnement fiscal international. **Anthony** suggère que l'ATAF doit « aider l'UA à concevoir un agenda fiscal africain que celle-ci devrait présenter au sommet du G20. Par ailleurs il y a lieu de s'assurer que l'UA est complètement inclusive et apte de défendre et de soutenir politiquement l'agenda fiscal pour le développement durable du continent ».

La déclaration ministérielle du G20 de Rio de Janeiro sur la coopération fiscale internationale de juin 2024 reconnaît le mandat des Nations unies pour la conception d'une convention-cadre « dans un esprit de coopération fiscale internationale inclusive et efficace, pour l'émergence d'un monde juste, une planète durable et un système fiscal mondial plus équitable ». Cette déclaration encourageait les membres à compléter le Bouquet final du BEPS 2.0 relatif aux Piliers 1 et 2. Il espère que la Convention des Nation Unies va particulièrement miser sur les initiatives susceptibles d'être mises en œuvre efficacement et qu'elle va militer en faveur d'un système fiscal international stable et prévisible. D'ailleurs, il invite les organisations internationales ainsi que les autres partenaires de développement à soutenir les cadres de renforcement des capacités. Pour ce faire, l'ATAF est disposé à travailler en collaboration avec d'autres partenaires afin d'atteindre cet objectif. Cependant, il y a des risques liés au fait que son mandat pourrait devenir un fourre-tout avec un champ d'action trop élargie. Il est donc nécessaire d'avoir des priorités et de consacrer des ressources efficaces à l'analyse technique approfondie des points de pression du système ; Il s'agit ici de ceux qui freinent les pays en développement. De plus, l'utilisation optimale des ressources allouées aux Nations unies et aux pays en développement devraient faire partie de cette priorité. **Thulani** affirme que les principes fondamentaux qui sous-tendent cet agenda fiscal sont de soutenir l'allocation d'un plus grand nombre de bénéficiaires à l'Afrique sous le régime actuelle mais aussi d'étendre ces règles afin d'améliorer les droits d'imposition des pays d'origine.

Le parcours international de l'ATAF a été extraordinaire. Parties de nulle part, les administrations fiscales africaines se sont réunies dans le cadre de l'ATAF et ont créé une plateforme d'échanges et de dialogue basée sur un message unifié et ciblé. Dans une certaine mesure, même si le chemin a été long, la visibilité auprès des acteurs de la fiscalité internationale, les connaissances techniques acquises, la capacité d'analyse développée et les compétences de négociation

ont fini par façonner l'ATAF. Au cours de la décennie précédente l'ATAF, en tant qu'institution, a aidé plusieurs pays africains à jouer un rôle primordial dans l'élaboration des règles internationales et, ce faisant, a fait naître une marque mondiale qui reconnaît son expertise technique de pointe dans l'arène du débat fiscal mondial. Mais la lutte ne fait que commencer.

Le prochain chapitre se penche sur ce qui fait la force de l'ATAF, à savoir son engagement et ses réalisations sur le continent africain, et ce que cela suggère sur sa capacité et l'orientation de son évolution future.

6

CHAPITRE 6

L'ATAF En Afrique : Vents Politiques, Vagues Économiques Et Flux Financiers Illicites

L'ATAF ET L'UNION AFRICAINE

Comme l'a suggéré le chapitre précédent, l'élaboration de règles fiscales internationales peut être dans une période de transition, où le « BEPS 2.0 » peine à franchir la ligne d'arrivée, et où la dynamique du changement semble s'opérer aux Nations unies, dont la pertinence et l'authenticité politiques sont incontestées, mais dont la capacité à soutenir et à mettre en œuvre des changements significatifs dans l'environnement fiscal mondial nécessitera l'engagement des membres et dépendra de l'apport de ressources considérables au sein du Secrétariat.

« Il y a un risque d'être englouti dans des guerres fiscales internationales. Pour contrer ce risque, nous devons rester proches de nos racines et considérer que l'ATAF, en coopération avec l'UA, établit un agenda africain en matière fiscale, qui reflète les énormes changements économiques et politiques sur le sous-continent. »

Le facteur politique de l'élaboration de réformes axées sur les pays a pris de l'ampleur, mais la capacité des institutions à apporter des solutions pratiques et réalisables sera déterminante. L'obtention de résultats réalistes dépendra d'un leadership ferme. Dans sa collaboration avec les institutions internationales, l'ATAF a démontré une orientation fiscale claire, une capacité intrépide à dénoncer les solutions techniques inadéquates, des compétences techniques requises pour concevoir de nouvelles approches suggérées en

phase avec les besoins de ses membres, et des capacités de négociation pour faire accepter les éléments clés. Il a une expérience à partager.

Quel que soit son rôle international futur, l'ATAF, après quinze ans, s'appuyant sur son plan stratégique de la nouvelle décennie, devrait continuer à évaluer ses priorités et à consolider ses points forts, compte tenu des risques auxquels il est confronté aussi bien localement qu'à l'étranger. **Thulani** souligne les risques auxquels l'organisation est confrontée : *« Le succès nourrit l'autosatisfaction. On peut avoir tendance à considérer l'ATAF comme un filet de sécurité pour résoudre tous les problèmes fiscaux d'un pays, alors qu'en fait, ces problèmes devraient être résolus par les pays eux-mêmes avec l'appui de l'ATAF. Deuxièmement, le travail normatif risque d'entraîner une perte d'agilité et une tendance à élaborer des solutions bureaucratiques, qui atténuent l'impact. Il est important de garder une longueur d'avance face aux problèmes, de proposer des solutions innovantes qui changent la donne. Troisièmement, il y a un risque d'être englouti dans des guerres fiscales internationales – dont certains éléments n'ont pas forcément grand-chose à voir avec les pays africains. Pour contrer ce risque, nous devons rester proches de nos racines et considérer que l'ATAF, en coopération avec l'UA, établit un agenda africain en matière fiscale, qui reflète les énormes changements économiques et politiques sur le sous-continent. »*

Logan a assuré la jonction entre les origines et le développement de l'ATAF en tant qu'institution agile et flexible et son intégration dans le paysage africain au sens large : *« Je pense que notre croissance en tant qu'organisation et en tant que marque, ainsi que l'impact que nous avons eu à la fois en tant que voix de l'Afrique dans les questions mondiales et dans le succès de la génération de revenus, ont amené d'autres organisations régionales à prendre note de notre contribution en tant qu'organisation africaine. À cet égard, je suis ravi que l'ATAF fasse désormais partie intégrante du programme fiscal de la Commission de l'Union africaine. La reconnaissance du travail de l'ATAF et de sa représentation continentale dans le domaine fiscal repose en grande partie sur l'impact de son expertise technique, tant au niveau mondial qu'en Afrique. »*

Du point de vue de l'UA, outre l'expertise technique de l'organisation, les premiers succès de l'ATAF, ses réalisations systématiques, sa responsabilité sociale et son approche de la fiscalité et du développement centrée sur l'Afrique, ont permis à l'UA d'établir un partenariat dans un domaine qui libère des ressources pour le développement durable. C'était une proposition gagnant-gagnant.

L'ATAF et la Commission de l'Union africaine ont signé un protocole d'accord (MoU) en 2023, et la dynamique a été renforcée par des événements conjoints à Abuja et Kigali en octobre 2023 et mars 2024 respectivement, visant à remodeler l'avenir sur la base de politiques fiscales plus équitables en Afrique et au-delà. **Mary** a insisté sur la nécessité de recalibrer les droits d'imposition afin que l'Afrique occupe la place qui lui revient dans le paysage fiscal mondial. L'exclusion de l'Afrique des principales plates-formes décisionnelles a créé un déséquilibre dans les droits d'imposition et a parfois suscité des mesures à l'encontre des pays africains qui se sont vu refuser une participation directe au processus de prise de décision. **Mary** a donné un exemple, illustratif de la flexibilité de l'ATAF, de la *« mise sur liste noire et grise par l'Union européenne, de certains de nos membres en raison de problèmes de transparence fiscale. Et bien sûr, les pays étaient désemparés, ils ne savaient pas quoi faire car cela affectait notamment leur portefeuille d'investissement.*

Ils se sont rapidement tournés vers nous pour trouver une solution. Nous avons donc suspendu nos autres programmes et défendu les pays en procédant à des échanges avec l'UE au nom de la Namibie, du Botswana et d'autres pays. Plus important encore, nous avons aidé les pays à mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires et, le moment venu, nous avons veillé à ce que les pays soient retirés des listes noire et grise. C'est cette flexibilité qui nous rend uniques. »

Au fur et à mesure que l'ATAF a acquis de l'expérience et de la confiance, il a été en mesure d'être proactif. Lors de la réunion de Kigali en 2023, **Mary** a déclaré : *« Aujourd'hui, nous ne sommes pas de simples participants, mais des catalyseurs du changement, des architectes d'un avenir où prévalent la justice et l'équité dans les systèmes fiscaux internationaux ».*

Patrick Olomo, de l'Union africaine, a approuvé cette orientation positive. *« L'Afrique a corrigé sa marginalisation historique et est désormais fermement engagée dans la réforme de l'architecture financière mondiale. Ce partenariat contribue à faire progresser nos aspirations collectives en matière de mobilisation des ressources intérieures et de lutte contre les flux financiers illicites ».*

La consultation de l'UA a examiné les implications de l'approche à deux piliers de l'OCDE et du G20, ainsi que l'élaboration de la convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale, et a exploré les moyens de promouvoir la MRI et de sauvegarder les droits d'imposition de l'Afrique.

L'ATAF est désormais le conseiller technique reconnu du Comité technique spécialisé (CTS) des ministres des Finances et de l'Économie de la Commission de l'Union africaine (CUA). **Ce partenariat avec l'UA donne une impulsion politique au travail de l'ATAF dans le domaine fiscal.** La fiscalité ne figure pas toujours parmi les priorités ministérielles. Mais grâce au bureau de l'ATAF au sein de l'UA, l'organisation peut ancrer le discours sur la fiscalité et soumettre régulièrement la question de la fiscalité aux ministres des Finances africains par le biais de la structure de l'UA. La récente confirmation de l'UA en tant que membre du G20 offre une occasion encore plus grande, dans une perspective fiscale des pays en développement, d'exercer une influence sur la scène politique la plus élevée.

Moses ajoute que les relations avec l'Union africaine permettent d'accroître l'impact dans les pays membres eux-mêmes, en assurant une plus grande adhésion politique à la question de la mobilisation des ressources intérieures (MRI) et de la lutte contre les flux financiers illicites (FFI) en Afrique, ainsi qu'une plus grande affectation des ressources à l'amélioration de la fiscalité dans les budgets nationaux.

Le partenariat UA-ATAF devrait offrir une perspective plus large sur l'ensemble des initiatives de MRI, contribuer à élargir la composition de l'ATAF, qui est actuellement de 44 pays, afin de couvrir l'ensemble du continent, renforcer l'appui aux membres et permettre la mise en œuvre d'initiatives politiques significatives. Le partenariat constitue également un maillon essentiel entre l'administration fiscale et la politique fiscale, où l'expérience de l'ATAF en matière de représentation de ses membres sur le terrain peut trouver sa place

dans une approche stratégique globale de l'UA visant à atteindre les Objectifs de développement durable par le biais de son Agenda 2063. D'un point de vue interne à l'ATAF, cette avancée politique signifie que le long débat sur la question de savoir si l'ATAF devrait avoir un bras politique ou simplement refléter les besoins directs des administrations fiscales et douanières n'est plus une question critique. « *Notre travail avec l'Union africaine (UA) sera le principal moteur de l'ATAF au cours des dix prochaines années* », a déclaré Logan.

PARTENARIATS ET LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES (FFI)

Les ratios impôt/PIB en Afrique, qui se situent actuellement en moyenne autour de 14-15 %, doivent être portés à 17-18 % pour se rapprocher des objectifs de développement durable. En Afrique, selon **Anthony**, « *60 % des flux financiers illicites sont le résultat de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéficiaires par les multinationales par le biais de divers mécanismes, notamment la sous-évaluation des produits d'exportation à des parties liées, la manipulation de la dette intragroupe, la rémunération de services et les paiements de redevances, le chalandage fiscal et l'évitement du statut d'établissement permanent* ». Selon l'analyse des FFI, le manque à gagner fiscal se situe entre 50 et 80 milliards de dollars.

Le protocole d'accord entre l'ATAF et l'UA souligne l'importance de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre les FFI et les organisations ont adopté une stratégie quinquennale commune. Les premières mesures concrètes ont été la mise en place d'un sous-comité de l'UA sur la fiscalité et les FFI, ainsi que d'un bureau de l'ATAF au sein de l'UA elle-même. Le sous-comité a engagé l'Union africaine au niveau politique et, sur les 32 recommandations faites par l'ATAF aux ministres des Finances en matière de lutte contre les FFI, 18 ont été mises en œuvre. Le soutien politique constitue la première étape essentielle de la mise en œuvre d'un cadre politique pour la MRI.

Les comités techniques de l'ATAF sont chargés de la mise en commun de l'expérience de l'Afrique sur une série de questions fiscales et de la mise au point de solutions basées sur l'Afrique, les comités étant responsables de l'élaboration de notes techniques et de lignes directrices. Ils produisent également une série d'approches suggérées pour l'élaboration de politiques et, le cas échéant, pour la rédaction de textes législatifs dans des domaines techniques. Ils ont contribué à la conception et à la mise en œuvre d'une quarantaine de nouveaux textes législatifs dans 16 pays de l'ATAF. Les comités de l'ATAF chargés des impôts directs et indirects, l'administration fiscale, les transactions transfrontalières et l'échange de renseignements ont été réunis au sein d'un comité technique conjoint afin de coordonner l'élaboration de solutions politiques et administratives pour lutter contre les FFI.

L'ATAF a entrepris de relever ces défis, en utilisant sa portée mondiale pour tenter de modifier les termes de la relation internationale (comme décrit dans le chapitre précédent), mais aussi en renforçant les capacités et en partageant

L'expérience entre les pays africains pour développer et mettre en œuvre des solutions sur une base continentale.

L'Académie fiscale de l'ATAF est le premier portail du modèle de renforcement des capacités de l'ATAF qui, selon **Emeka Nwanko**, cadre supérieur chargé des services aux membres de l'ATAF, vise à « *améliorer la qualité et à démocratiser l'accès* » et à offrir un large éventail de programmes destinés aux fonctionnaires des impôts et ciblant le taux élevé de rotation du personnel au sein des administrations fiscales. **L'ATAF a dispensé 20 programmes de formation en 2023 à 2000 fonctionnaires des impôts de 47 pays, reflétant les priorités de la MRI et des FFI**, en mettant l'accent sur le respect des obligations fiscales, les prix de transfert et le contrôle des impôts directs et indirects, ainsi que sur la fiscalité internationale, l'échange de renseignements et la politique fiscale. Ces formations ont été dispensées dans le cadre de programmes d'apprentissage mixte, avec des niveaux allant de l'initiation au perfectionnement.

La deuxième étape du renforcement des capacités comprend un appui spécifique aux pays, parfois ciblé pour résoudre un problème immédiat – par exemple, la nécessité d'introduire une législation efficace pour lutter contre l'évasion par le biais de dettes intragroupe – mais le plus souvent, le renforcement des capacités implique une relation à long terme permettant un vaste renforcement des capacités, de la conception à la collecte. L'analyse de l'industrie du café en Ouganda au chapitre 1 offre un exemple pratique de la manière dont cela fonctionne – demande d'appui, évaluation des besoins, y compris la législation, formation sur les prix de transfert, développement de techniques de contrôle basées sur des exemples anonymes, soutien législatif et assistance directe au contrôle dans des cas particuliers basés sur des modèles sectoriels dans des domaines tels que les industries extractives, les télécommunications, la finance et les énergies renouvelables, et utilisation de traités et d'autres outils pour obtenir l'accès aux renseignements.

Si l'on veut écouter l'Afrique, il faut entendre les pensées, les sentiments et les idées qui émanent des administrateurs fiscaux africains.

Stella Nyapendi a fait remarquer que l'Ouganda était un pays fondateur et qu'il avait saisi toutes les occasions de bénéficier de l'appui de l'ATAF. Il fait partie des 35 pays ayant bénéficié d'une aide directe de l'ATAF. **Dans le cas de l'Ouganda, il s'agit notamment de la création d'une cellule de la fiscalité internationale pour lutter contre les FFI et de la mise en œuvre**

de cadres juridiques pour l'échange automatique de renseignements (AEOI). L'Ouganda était favorable à une collaboration régionale avec les pays limitrophes qui partageaient leurs expériences et ont élaboré des solutions communes.

La coopération entre la Sierra Leone et l'ATAF a débuté par un protocole d'accord en 2019, comme l'a expliqué le **Dr Philip Kargbo**, responsable de la recherche et de la planification. Les travaux sur les prix de transfert ont commencé par un exercice de cadrage visant à identifier les lacunes et les mises à jour. Cette action

a été appuyée par une formation à la mise en œuvre qui, à la suite de la pause de la COVID, est toujours en cours.

Ronald Niwenshuti, correspondant pays de l'ATAF, depuis juin 2024, commissaire général de l'Office rwandais des recettes, a décrit le rôle de l'ATAF dans la mise en place d'une unité de fiscalité internationale et dans l'apport d'un appui pratique à la fonction de contrôle basé sur la sectorisation et les techniques de règlement des cas. Le Rwanda a utilisé les approches de l'ATAF pour introduire de nouvelles lois sur l'impôt sur le revenu et la TVA et a réécrit son manuel de contrôle. La législation sur la digitalisation est en cours d'examen, mais il est important de procéder à une analyse coûts-avantages pour justifier clairement son introduction. L'appui de l'ATAF dans ce domaine serait le bienvenu. **Ronald** a conclu que *« les relations entre le Rwanda et l'ATAF ont été des plus bénéfiques »*.

Loide Hamutumwa de la Namibie, responsable des services juridiques (et lauréat de la Contribution exceptionnelle en tant que correspondant pays de l'ATAF en 2023), a exploré les **divers domaines de coopération entre la NamRA et l'ATAF, notamment l'échange de renseignements, les prix de transfert, la formation en leadership, les contrôles et les réglementations fiscales mondiales**. La NamRA, avec l'appui de l'ATAF, est déterminée à devenir une administration fiscale performante et innovante, en associant toutes les parties prenantes et en mettant l'accent sur la lutte contre les délits fiscaux tels que l'évasion fiscale et les flux financiers illicites.

Depuis le début, le renforcement des capacités en Afrique s'appuie fortement sur des partenariats qui fournissent des ressources financières et/ou humaines, des compétences techniques et de l'expérience. L'administration fiscale sud-africaine, outre son rôle de premier plan dans la création et le maintien de l'ATAF, a apporté un appui considérable dans toute une série de domaines techniques, notamment les prévisions de recettes (comme **Mamiky** et **Wynnona** l'ont décrit au chapitre 1) et les conventions fiscales, l'échange de renseignements, la TVA, le contrôle et les prix de transfert. De nombreux autres membres de l'ATAF ont suivi le SARS en mettant à disposition des experts techniques dans divers domaines.

Nos hommes politiques ne se rendent pas vraiment compte des liens directs entre les impôts payés et la prestation de services. Les dépenses fiscales prolifèrent dans tous les budgets, mais sans analyse coût-avantages permettant d'équilibrer les avantages et les pertes de recettes.

Le rôle de l'OCDE dans l'offre d'un appui technique a déjà été mentionné, et d'autres partenaires tels que la GIZ (Allemagne), le FCDO et le HMRC (Royaume-Uni), ainsi que plusieurs autres, dont la Finlande, la Suisse, l'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas, ont joué un rôle important en apportant de nouvelles perspectives techniques alors que les pays africains examinent leurs options.

L'ATAF, cependant, génère des solutions africaines, ce qui, pour Moses, est à la base du succès de l'ATAF. « Si l'on veut écouter l'Afrique, il faut entendre les

pensées, les sentiments et les idées qui émanent des administrateurs fiscaux africains. » **Logan** décrit l'équilibre que la Banque mondiale a apporté à l'approche de l'ATAF dans la pratique : « *Nous dirigeons certains projets, ils en dirigent d'autres. Ils n'essaient jamais d'occuper le devant de la scène. Ils travaillent sur des programmes techniques fiscaux et des programmes de réforme fiscale, en s'appuyant sur les conseils des experts africains que nous fournissons et qui connaissent les conditions africaines* ». L'engagement et l'appui techniques de la Banque dans le cadre d'approches sectorielles ont constitué un élément clé – à titre d'exemple, dans le cadre du contrôle des industries du café et du diamant, l'exploration de l'essence des opérations commerciales telles qu'elles se déroulent à l'échelle mondiale et le décryptage des chaînes de valeur.

Logan considère que « *nos relations avec l'UA sont renforcées par notre engagement avec la Banque africaine de développement en tant que partenaire stratégique clé, non seulement en tant que bailleur de fonds potentiel de nos activités, mais aussi comme partenaire pour la réforme fiscale africaine, comme responsable de la mise en œuvre des aspects fiscaux de leurs programmes de réforme des finances publiques en Afrique, ce qui est très important* ».

La Banque africaine de développement est un partenaire de plus en plus important pour l'ATAF, dans la mesure où ils ont des priorités communes. Le « *Projet de mobilisation des recettes intérieures* » est un exemple de ce partenariat, qui a pris l'initiative ambitieuse de mener des études régionales et nationales, en mettant l'accent sur l'Afrique centrale. Le projet MRI analysera les données macroéconomiques et d'administration fiscale au Cameroun, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Guinée équatoriale, au Gabon, en République du Congo et au Tchad, dans le but de fournir des recommandations exhaustives permettant aux pays de renforcer leurs systèmes fiscaux et d'améliorer leur développement économique et leur durabilité.

La collaboration entre l'ATAF et d'autres organisations panafricaines, notamment la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) et le Réseau pour la justice fiscale en Afrique, a donné des résultats positifs. Les délégués à la réunion annuelle de l'ATAF en 2023 ont appelé au renforcement de la coopération pour soutenir ces organisations dans la lutte contre les FFI, notamment dans le renforcement des capacités, le déploiement de données et de technologies et la participation internationale effective à l'établissement des règles. Ils se sont félicités de l'élaboration d'un outil de suivi de la politique de lutte contre les FIF permettant aux pays de mesurer leurs interventions par rapport à des paramètres définis.

DÉFIS, RISQUES ET INNOVATION

Pour **Moses**, les défis auxquels sont confrontés les systèmes fiscaux africains reflètent l'économie politique au sens large, la crise de la COVID et les guerres en Ukraine et à Gaza qui affectent les taux de croissance et du PIB en Afrique. Mais ils sont systémiques. « De nombreux pays dont le ratio impôt/PIB est inférieur à 15 % se trouvent en Afrique. Ces pays ne sont pas en mesure de s'autofinancer,

et même lorsque le ratio est plus élevé, les niveaux d'endettement peuvent être insoutenables. Et lorsqu'on examine le profil des dépenses, on s'aperçoit qu'elles ne sont pas suffisantes pour permettre à leurs économies d'atteindre des niveaux plus élevés. En d'autres termes, si l'on parle d'assainissement budgétaire pour de telles économies en Afrique, on ne peut pas parler de réduction des dépenses. *Nos hommes politiques ne se rendent pas vraiment compte des liens directs entre les impôts payés et la prestation de services. Les dépenses fiscales prolifèrent dans tous les budgets, mais sans analyse coût-avantages permettant d'équilibrer les avantages et les pertes de recettes. Au niveau de la politique fiscale, on ne comprend pas non plus très bien que les incitations basées sur les coûts, telles que l'amortissement accéléré, sont mieux ciblées pour accroître l'investissement que les incitations basées sur les bénéficiaires, telles que les trêves fiscales. La politique fiscale est confrontée à des contraintes au niveau institutionnel ; nous disposons toujours d'un cadre de politique fiscale très faible, avec peu de ressources et d'analyses. Il s'agit d'un échec de la gouvernance. Les contribuables ne croient pas qu'en payant leurs impôts, ils bénéficieront du résultat. La voix de l'ATAF au niveau de l'Union africaine est une opportunité de présenter une perspective indépendante sur la fiscalité pour l'Afrique ».*

Un aspect important des FFI (et de leur impact sur la morale fiscale) en Afrique est le défi que représente la mobilité des particuliers fortunés (HNWI) pour la progressivité de l'impôt. **Le partenariat ATAF-AU, en collaboration avec la communauté internationale, dispose d'une marge de manœuvre considérable pour jouer un rôle clé dans l'élaboration de politiques fiscales équitables et progressives, allant de l'économie informelle aux particuliers fortunés.** Alors que la question est à l'ordre du jour sur la scène internationale et fait partie d'une liste de priorités potentielles à l'ONU, à l'OCDE, elle semble être d'actualité au sein du comité des affaires fiscales, qui ne compte aucun pays africain à l'exception de l'Afrique du Sud et de l'ATAF en tant qu'observateurs, plutôt qu'au sein du Cadre inclusif, qui compte des pays en développement « sur un pied d'égalité » et qui comprend 27 pays africains. Ce n'est pas encourageant pour les pays en développement dont les ressources sont limitées et qui doivent choisir entre consacrer des ressources aux travaux de l'OCDE ou de l'ONU.

Les administrations fiscales membres de l'ATAF reconnaissent l'importance de l'application de la technologie en constante évolution pour améliorer les capacités des administrations fiscales et mettre en place des systèmes fiscaux plus simples et plus efficaces. Mais, selon Moses, si l'intégration de la fiscalité et des douanes dans plusieurs pays a contribué à rendre les économies plus robustes, l'échange limité de renseignements au sein des institutions limite les capacités de l'administration fiscale. « *Les administrations fiscales qui ont opté pour le numérique se sont généralement contentées de permettre les déclarations et les paiements en ligne ou la recherche de services en ligne. Une fois les services en ligne disponibles, les données doivent être intégrées pour piloter le service et les mesures de respect des obligations fiscales. Nous avons constaté des progrès dans le service aux contribuables, mais lorsque nous abordons la gestion des risques, nous avons encore des faiblesses en matière de capacités ».*

« L'économie africaine se caractérise d'une part par son caractère informel et, d'autre part, par la digitalisation qui oriente davantage les économies vers les services et permet de fournir des services sans contact physique, ce qui pose de nouveaux défis à l'assiette fiscale. »

L'accord portant création de la zone de libre-échange continental africain (ZLECAf) a pour objectif global de créer un marché unique pour les biens et services, facilité par la libre circulation des personnes afin d'approfondir l'intégration économique des pays africains, la libre circulation des capitaux, une union douanière continentale (UDC) et un marché libéralisé pour les biens et les services. **L'engagement de l'ATAF dans les domaines des douanes et du commerce reflète le fait que plus de la moitié de ses membres fonctionne comme des autorités fiscales semi-autonomes responsables des tarifs et des droits de douane.**

Les flux financiers illicites résultant de la contrebande et de la fraude douanière constituent un risque majeur. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont contribué à accélérer le traitement de l'information, à garantir l'interprétation exacte de la documentation et de l'application des tarifs, et à améliorer les normes générales et la rapidité du dédouanement. Néanmoins, la ZLECAf créera un manque à gagner qui devra être comblé par une administration plus efficace des règles existantes, et de nouvelles règles sont nécessaires pour traiter des domaines critiques tels que la manipulation des prix de transfert et la substitution de nouvelles sources de recettes intérieures. La baisse des recettes devrait être compensée à long terme par l'augmentation des échanges transfrontaliers, la réduction des coûts commerciaux, la promotion des chaînes de valeur régionales et l'offre d'une plus grande variété aux consommateurs.

Les mêmes technologies d'IA pour créer des opportunités commerciales sont disponibles pour comprendre comment l'impôt peut s'améliorer en réinventant nos systèmes de collecte, nos systèmes d'évaluation et nos lois

L'intelligence artificielle (IA) crée un ensemble de défis totalement nouveaux pour les politiques et l'administration. Comme l'a déclaré **Allen**, « il est effrayant de voir tout ce que l'intelligence artificielle permet d'accomplir, maintenant que la nature des services est si différente. Pour que l'administration fiscale reste pertinente et continue à percevoir des recettes, elle doit devenir un utilisateur de l'IA afin de

mieux en comprendre les avantages. Les mêmes technologies d'IA pour créer des opportunités commerciales sont disponibles pour comprendre comment l'impôt peut s'améliorer en réinventant nos systèmes de collecte, nos systèmes d'évaluation et nos lois ».

L'analyse des données est essentielle au fonctionnement des administrations fiscales – pour l'analyse et la gestion des risques, le contrôle fiscal et la gestion du respect des obligations fiscales. Les capacités humaines et informatiques limitées et les cadres juridiques inadéquats établissant la gouvernance et protégeant la vie privée sont autant d'obstacles à l'exploitation des avantages potentiels.

Sam souligne la nécessité d'améliorer l'analyse des données et l'introduction d'un système unique. *« Je sais que l'ATAF a proposé des cours sur l'analyse des données, mais je pense que nous pouvons faire plus pour comprendre combien d'États membres ont adopté l'analyse des données. Je propose un système intégré d'administration fiscale développé par l'ATAF et utilisable par tous. Lorsque nous travaillons avec des fournisseurs, ils veulent vous maintenir dans un partenariat permanent et vous font payer des montants exorbitants. L'ATAF peut-elle mettre en place un programme de 5 à 10 ans pour développer un système qui pourra ensuite être adopté par tous les pays membres, et nous savons qu'il appartient à l'ATAF. Pas de corruption. L'ATAF créera des capacités dans toutes les régions, et nous utilisons le même système, car la fiscalité est la même partout ».*

Edward affirme également que *« nous devrions travailler à utiliser la science des données et les technologies habilitantes de manière plus efficace, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux, en vue de réaliser notre but commun de respect volontaire des obligations fiscales ».* *L'Afrique du Sud est une étude de cas utile pour les pays qui se lancent dans un écosystème fiscal basé sur l'IA. Nous restons prêts à partager les enseignements que nous avons tirés et nous invitons les autres pays membres à faire de même ».*

Le traitement fiscal des actifs numériques offre des possibilités de MRI importantes, mais il est soumis à des défis de politique fiscale en raison de la nature de la nouvelle technologie et de la nécessité d'équilibrer la fiscalité pour éviter de freiner la croissance. L'ATAF a également produit une analyse fondamentale de la politique de l'impôt sur le revenu concernant les crypto-monnaies, présentant des options de politique fiscale.

Enfin, le partenariat avec l'UA permet une approche stratégique du rôle de l'Afrique dans l'économie verte, y compris, mais sans s'y limiter, la MRI. Les délégués à la conférence annuelle de l'ATAF pour 2023 ont noté que l'Afrique est particulièrement bien placée pour tirer parti de l'expansion du financement vert par le biais de mécanismes financiers innovants. Ils ont appelé **les pays africains à utiliser les taxes environnementales pour réduire les dommages, notamment la pollution et la déforestation qui nuisent à la biodiversité, à rendre les entreprises responsables de leur empreinte environnementale et à encourager les pratiques respectueuses de l'environnement. D'un point de vue positif, ces taxes pourraient générer des fonds pour des projets durables tels que les taxes sur le carbone et les systèmes d'échange de quotas d'émission.** Les participants à la réunion ont convenu de la nécessité pour les pays de commencer par mettre en place des dispositions juridiques pour les taxes environnementales, puis de les mettre en œuvre par étapes, et d'aider à diriger les fonds là où ils sont le plus nécessaires. Les initiatives de renforcement des capacités sont primordiales, car la route menant à la réalisation des objectifs de développement durable se raccourcit.

LA TRANSPARENCE

La transparence fiscale est un élément clé de la lutte contre les FFI, qu'ils soient liés à des multinationales, à des particuliers fortunés ou à d'autres sources. Le cadre

d'échange de renseignements permet l'accès aux renseignements sur demande (EOIR) ou automatiquement (AEOI) en ce qui concerne les comptes financiers, ce qui, de plus en plus, remet en question le secret financier, ainsi que la fraude et l'évasion fiscales internationales, favorisant ainsi le recouvrement de l'impôt.

En Afrique, entre 2009 et 2022, 1,6 milliard d'euros de recettes supplémentaires ont été identifiées grâce à l'échange de renseignements, tandis que pour la seule année 2023, les recettes identifiées s'élèvent à 2,2 milliards d'euros.

Historiquement, ce processus en Afrique commence avec l'Accord d'assistance mutuelle en matière fiscale (AMATM) et un partenariat entre le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, l'ATAF, l'UA et la Banque africaine de développement. L'Initiative pour l'Afrique, qui comprend des représentants de 39 pays africains, s'est réunie à Lomé en juin 2024. Elle est coprésidée par

le Dr Philippe Tchodie, qui s'est félicité de « l'utilisation efficace de l'échange international de renseignements dans la lutte contre la fraude et l'évasion », et par Edward Kieswetter, qui a déclaré que « la plus grande proposition de valeur du Forum mondial et de ses initiatives régionales est son engagement inébranlable en faveur du renforcement des capacités visant à améliorer la transparence dans le monde entier ».

Selon le Forum mondial, l'impact des travaux dans ce domaine semble croître de manière exponentielle. En Afrique, entre 2009 et 2022, 1,6 milliard d'euros de recettes supplémentaires ont été identifiées grâce à l'échange de renseignements, tandis que pour la seule année 2023, les recettes identifiées s'élèvent à 2,2 milliards d'euros.

Mais, comme l'a souligné la conférence annuelle de l'ATAF en 2023, seuls cinq pays africains échangent actuellement automatiquement des renseignements sur le continent et le nombre d'échanges a diminué de 3 %. **Il est clair que le modèle de mise en œuvre de l'échange de renseignements doit être amélioré et que les capacités doivent être renforcées pour permettre une participation africaine plus soutenue.** Les délégués ont souligné la nécessité de renforcer les instruments juridiques et de signer et ratifier la Convention africaine sur l'assistance mutuelle en matière fiscale (AMATM) afin de permettre aux pays africains de bénéficier d'une assistance transfrontalière pour le recouvrement des impôts à l'étranger, de mener des contrôles conjoints et d'organiser des activités conjointes d'application de la loi, ainsi que d'échanger automatiquement des renseignements.

Le partenariat avec l'UA devrait constituer un vecteur important pour faire avancer cette initiative. L'ATAF a produit une boîte à outils visant à fournir des solutions pratiques et un guide étape par étape pour l'introduction et la mise en œuvre des systèmes AEOI et s'est engagé à appuyer les pays qui souhaitent mettre en œuvre l'AEOI à travers le renforcement des capacités, la législation, l'apprentissage par les pairs et la mise en place d'une plate-forme informatique pour les programmes AEOI.

Enfin, du point de vue de l'Afrique, la mise en œuvre mondiale doit être améliorée de manière significative. Même lorsque des demandes africaines sont formulées, les pays développés peuvent se montrer réticents à fournir les renseignements nécessaires. L'ATAF a un rôle important à jouer dans le suivi des demandes d'échange de renseignements et dans la mise en demeure des pays développés partenaires de respecter leurs obligations.

Ce chapitre a examiné le rôle de l'ATAF sur le continent africain à la lumière de certains des défis actuels qui se posent aux systèmes fiscaux progressifs et équitables en Afrique. Il a suggéré que la participation aux initiatives de l'UA et à d'autres initiatives menées par l'Afrique a jeté les bases de la lutte contre les flux financiers illicites et de l'accroissement de la MRI. Ensuite, l'accent est mis sur le véritable moteur du changement en Afrique – les collaborateurs de l'ATAF – et sur la manière dont le rôle de leadership de l'ATAF a changé la nature de l'administration fiscale et de l'élaboration des politiques en renforçant les capacités humaines et en inspirant les Africains pour accomplir de plus grandes choses.



CHAPITRE 7

Leadership Inspirant Et Emprise Sur L'avenir

LE LEADERSHIP ÉCLAIRÉ

Depuis sa création, l'ATAF a assuré un leadership éclairé dans le domaine de la fiscalité sur le continent. Son défi consiste à présent à étendre et à améliorer son impact tout en gardant le cap sur les eaux agitées de l'environnement fiscal mondial et en recherchant des solutions africaines pour favoriser le développement durable grâce à la mobilisation des ressources intérieures et à la lutte contre les flux financiers illicites.

L'ATAF a eu la chance de bénéficier d'une direction qui encourage l'agilité et l'innovation, qui donne la priorité aux nouvelles idées et à l'appétit pour les nouveaux défis plutôt qu'aux processus, qui privilégie l'amélioration humaine par rapport au poids de la bureaucratie et qui, grâce à tout cela, tient ses promesses et va même au-delà.

Pascal raconte sa rencontre avec le secrétaire exécutif par intérim de l'époque. Il a demandé à **Logan** quelle était sa formation : « *était-il économiste ou juriste ? Et il m'a dit : Mon passé, c'est la prison* ». **Logan** avait passé plus d'un an en détention pour avoir résisté au régime raciste sud-africain de l'apartheid dans les années 1980. C'est ce qui a fait de lui le leader qu'il est devenu. Comme l'a compris **Pascal** lui-même, « *cela change complètement la dynamique. C'est énorme, c'est très spécial* ».

Le leadership, l'intégrité et l'autorité de **Logan** se sont forgés dans la lutte sud-africaine. Son orientation africaniste, et celle de nombreux autres acteurs du continent qui ont joué un rôle dans la lutte contre le colonialisme, a donné à l'Afrique un élan et une clarté d'objectif qui l'ont rendue unique.

Mais le leadership de l'ATAF n'était pas simplement fonction des qualités personnelles de Logan ou même de celles des Sud-Africains qui ont joué un rôle précoce dans l'évolution et la mise en œuvre de l'organisation, tels que

Pravin, Oupa, Lincoln, Varsha, Edward, Ron et bien d'autres. L'Afrique a vécu collectivement la même expérience de décolonisation qui a inspiré les dirigeants du Conseil de l'ATAF qui ont partagé une volonté commune d'autosuffisance, d'indépendance et d'autonomie.

Le point de vue de **Logan** sur le leadership éclairé de l'ATAF est que « *comme pour la parentalité, ce que vous mettez dans l'éducation d'un enfant déterminera l'étendue du sentiment de réussite, de liberté, d'agilité, de créativité et d'impact de cet enfant* ». Si vous élevez l'enfant de manière rigoureuse et structurée, du ventre de sa mère en passant par la maison, la crèche, l'église, le lycée, l'université, le travail, jusque dans l'immeuble, dans le parking, l'enfant ne vit pas. Le monde de l'enfant est réduit ». Il a relaté un premier débat au sein du Conseil sur les relations entre le Conseil et le Secrétariat. « *Le premier combat des dirigeants de l'ATAF a été de trouver un équilibre entre l'agilité et la responsabilité, et les commissaires généraux du Conseil ont assuré une bonne supervision stratégique du travail du Secrétariat et ont donné à l'ATAF la liberté d'opérationnaliser l'espace, d'avancer et de construire cette organisation, et d'instaurer la confiance dont nous avons besoin. La mission du Président consiste à superviser. Nous avons mis en place un Secrétariat chargé de faire avancer les choses sur le plan opérationnel. C'est de là qu'est née notre agilité. Nous ne pourrions pas être agiles si nous devions nous contenter de fonctionner comme un gouvernement* ».

Gershem a apporté stabilité et certitude à l'organisation à un moment où l'ATAF devait garantir à ses partenaires qu'elle allait tracer un chemin victorieux vers la MRI et le renforcement de l'État, et où les nouveaux membres devaient être convaincus que les acquis de l'ATAF profiteraient à l'ensemble du continent. **Gershem** a rappelé que le message principal de l'ATAF était que « *nous allons faire le travail. Nous croyions en nos collaborateurs. Nous croyions aux ressources dont nous disposons. Nous avons juste besoin de partenaires pour nous donner un coup de main... au moment de traverser la rivière. Nous ne disons pas aux partenaires : non, vous traversez la rivière et nous restons derrière. Allez prendre ce que vous voulez, et ramenez-le. Nous croyions en nous-mêmes* ».

Il a été remplacé à la présidence par **Tunde Fowler**, du Nigeria, qui a joué un rôle dynamique en termes de financement et de gestion de l'organisation, en s'efforçant de soutenir les membres qui ne pouvaient pas payer leur cotisation annuelle, ainsi qu'en matière de personnel, de rémunération et de conditions de travail. Il a soutenu que « *vous réunissez autour de vous des experts très talentueux, bien formés et compétents. Et si vous n'êtes pas compétitifs, vous les perdrez* ».

Mary faisait partie du groupe de pilotage lorsque le concept de l'ATAF a été développé, et lorsqu'elle a rejoint le Secrétariat de l'ATAF, elle a été frappée par la taille réduite du secrétariat, mais « *le travail accompli a dépassé toutes les attentes ... Le leadership ciblé de l'ATAF a été en mesure d'obtenir un impact maximal à partir d'un effectif minimal, de ressources minimales et de moyens créatifs, comme l'utilisation d'experts des administrations fiscales pour essayer d'aider les pays membres au fil des ans* ». **Nous comptons 44 membres et fournissons une assistance technique à court ou à long terme dans 34 pays avec environ 35 personnes. Un excellent leadership a guidé le travail de l'ATAF depuis le début, lorsque l'actuel secrétaire exécutif dirigeait l'équipe technique qui a développé le concept de l'ATAF.**

Le leadership éclairé de l'ATAF a transformé le défi des capacités et des ressources techniques limitées en une idée, contre-intuitive à l'époque dans le monde du développement, qui consistait à trouver et à former des experts locaux, à encourager et à développer des mécanismes d'apprentissage par les pairs et à ne pas se contenter de compter sur une expertise extérieure au continent. **Un mécanisme clé à cet effet est l'utilisation de personnes détachées des pays de l'ATAF au sein du Secrétariat, qui apportent une nouvelle expérience du pays et une perspective plus large.**

La diversité de l'Afrique et la question existentielle de la convocation d'une organisation continentale regroupant les trois principaux groupes linguistiques se sont avérées encore plus difficiles à résoudre. L'ATAF est né en Afrique du Sud qui en est le pays hôte, et les premiers membres étaient principalement des pays anglophones. Mais dès le départ, l'objectif était de représenter l'ensemble du continent. La composition du Conseil a été régionalisée afin d'assurer la représentation des pays francophones dans un premier temps, puis des pays lusophones, une fois qu'ils sont devenus membres du Conseil.

L'élection d'un président francophone pour la première fois dans l'histoire de l'ATAF témoigne de l'esprit panafricain de l'organisation

Malgré l'interprétation et la traduction en français et en anglais depuis le début (auxquels s'est ajouté le portugais au fur et à mesure de l'élargissement aux pays lusophones), et les missions d'assistance technique et le Master Exécutif en fiscalité proposé en français, un déséquilibre est toujours perçu et

la prudence des francophones est compréhensible. Cela s'explique en partie par les différences entre les systèmes fiscaux francophones qui utilisent un modèle intégré de politique et d'administration au sein du ministère des Finances et les pays anglophones qui ont principalement opté pour divers degrés d'indépendance de l'administration fiscale, souvent en tant qu'agences de recettes incluant les douanes. Le défi consistait également à unifier des parties du continent qui partageaient des histoires et des héritages coloniaux différents, avec des résultats différents. Un facteur plus concret a été la collaboration avec le *Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations Fiscales* (CREDAF), une organisation fiscale francophone qui propose des formations et des échanges d'expériences en français, principalement aux pays africains.

En tant qu'organisation trilingue, l'ATAF s'est efforcé depuis sa création de veiller à ce que les trois langues principales du continent bénéficient des mêmes avantages. Tous les produits de l'ATAF sont disponibles dans les trois langues, et l'interprétation et la traduction sont systématiquement assurées. **Mais il reste encore du travail à faire pour que l'ATAF parvienne à équilibrer suffisamment les besoins de toutes les langues du continent.**

Le partenariat de l'ATAF avec l'UA a été un facteur politique important qui a permis d'élargir le nombre de ses membres. En 2020, lorsque le **Dr Philippe Tchodie** a accepté sa nomination à la présidence du Conseil de l'ATAF, il a déclaré que « *l'élection d'un président francophone pour la première fois dans l'histoire de*

l'ATAF témoigne de l'esprit panafricain de l'organisation ». Il s'est engagé à « *saisir l'occasion de la présidence togolaise pour développer davantage l'ATAF dans les pays francophones, poursuivre les réformes au sein du Secrétariat afin d'assurer une plus grande représentation régionale et consolider les progrès réalisés jusqu'à présent en matière de viabilité financière de l'organisation* ».

Le Président a tenu parole. Les neuf derniers pays à avoir adhéré à l'ATAF sont tous des pays francophones et l'équilibre entre les pays francophones, anglophones et lusophones est maintenant de 18 :24:2. Le nombre de membres reste relativement limité en Afrique du Nord, mais il se peut qu'avec 44 membres sur les 54 pays du continent, l'ATAF soit proche d'un point de basculement.

La diversité, y compris la diversité des sexes, est essentielle pour que les administrations fiscales puissent élaborer des stratégies globales et des solutions innovantes. Pourtant, les préjugés persistent dans ce domaine dominé par les hommes, ce qui exige des femmes qu'elles soient résilientes et bien préparées à leur rôle.

Savior, qui observe l'ATAF depuis ses débuts, apporte un point de vue externe. « *L'ATAF a démarré sous la forme d'un secrétariat réduit hébergé par le SARS et a fait face aux mêmes défis que ceux des start-ups en matière de développement institutionnel et de collecte de fonds. En tant qu'entité basée sur l'adhésion de membres, il a été confronté à des problèmes de représentation, de lieux de réunion et de langue. Il a été très intéressant de voir l'ATAF relever ces défis, d'observer une augmentation du nombre de membres francophones et de le voir trouver sa place dans l'architecture institutionnelle africaine.* »

Logan reconnaît que le parcours n'a pas toujours été facile. « *Mais nous avons des dirigeants qui sont mûrs et concentrés sur le travail à accomplir, qui ne manquent pas de vision en termes d'appropriation ou qui font de la politique. En effet, lorsque les choses réussissent et produisent des résultats, les gens ont tendance à vouloir se les approprier. C'est alors que la politique commence à pénétrer dans cet espace. Qui fait quoi ? Où se tient la réunion ? Pourquoi n'avons-nous pas de fonctionnaires ? Pourquoi est-ce que je ne peux pas avoir le siège social ? Pourquoi les dirigeants ne viennent-ils pas de mon pays ? Nous ne sommes pas à l'abri de ces problèmes. Nous sommes conscients de la possibilité que ces choses s'insinuent et nous sommes attentifs aux dangers* ».

Pour réussir, il faut, en un mot, se concentrer sur les priorités communes, être attentif aux tendances à la concurrence, aux conflits ou à la fragmentation et avoir le courage de les contrecarrer. Le leadership est une question de vision et d'inspiration. Mais dans le cas de l'ATAF, c'est sa vision qui lui a permis de prendre son envol. Et sa vision n'a pas commencé par des politiques, des structures ou des processus, mais par un changement de la vie de ses collaborateurs.

INSPIRER LES FEMMES

Compte tenu de l'accent mis par l'ATAF sur le renforcement des capacités et l'optimisation du potentiel de l'ensemble de ses travailleurs, la question de l'autonomisation des femmes et de l'incitation des femmes à développer et à réaliser leurs ambitions a été intrinsèquement liée à l'évolution de l'ATAF. L'équipe dirigeante de l'ATAF au début du parcours comprenait trois femmes commissaires générales. En novembre 2009, **Mick** a écrit dans le journal nigérian *This Day* que, bien que les documents fondateurs de l'ATAF ne mentionnent pas le genre, « **Allen, Mary et Ifueko ont donné le ton pour le lancement de l'ATAF à Kampala et ont été par leur leadership une source d'inspiration pour d'autres femmes** ». Comme il l'a déclaré, « **la fiscalité repose désormais sur la persuasion et le dialogue plutôt que sur l'autorité et la force. Quiconque tente de réformer les systèmes fiscaux traditionnels dominés par des attitudes masculines fermes cherchera probablement à recruter davantage de femmes, pour leurs compétences et pour améliorer la culture organisationnelle dans son ensemble** ».

Dix ans plus tard, alors que les femmes continuaient à jouer un rôle de premier plan au sein des administrations fiscales (y compris la première secrétaire exécutive adjointe de l'ATAF, **Mary**) et exerçaient, à divers moments, toutes les fonctions de haute responsabilité au sein du Secrétariat, **la pandémie a mis en évidence les difficultés rencontrées par les femmes pour concilier leurs responsabilités professionnelles et personnelles et a conduit à une réflexion plus approfondie sur la manière de promouvoir l'égalité et l'inclusivité.**

En mars 2021, sous la direction de **Varsha** (qui a réintégré l'organisation après un passage à l'OCDE) et de **Nana Akua Mensah** (consultante de l'ATAF et conseillère en politique fiscale internationale), **l'ATAF a lancé le Réseau des femmes fiscalistes de l'ATAF (RFF)**. Comme l'a expliqué **Véronique Herminie**, ancienne commissaire générale des Seychelles et actuelle présidente du RFF, « **la majorité des fonctionnaires des impôts et des douanes de la Commission des recettes des Seychelles sont des femmes, et j'ai compris l'importance des politiques de recrutement et de promotion non sexistes. Au cours des 15 dernières années, l'ATAF a mis en place des programmes de renforcement des capacités pour la génération de connaissances et les efforts de développement durable des administrations fiscales à travers ses États membres, comblant ainsi les lacunes de connaissances des agents du fisc à différents niveaux et pour les deux sexes, ce qui est essentiel pour la réalisation de nos fonctions et missions. Le RFF complète ces efforts de perfectionnement professionnel et veille à ce que les femmes du secteur fiscal aient les mêmes chances d'évoluer dans leurs fonctions. La diversité, y compris la diversité des sexes, est essentielle pour que les administrations fiscales puissent élaborer des stratégies globales et des solutions innovantes. Pourtant, les préjugés persistent dans ce domaine dominé par les hommes, ce qui exige des femmes qu'elles soient résilientes et bien préparées à leur rôle – mais le mentorat et la formation continue peuvent les aider à relever ces défis.** »

Selon **Varsha**, la grande idée du RFF était de « **réunir les femmes travaillant dans le domaine de la fiscalité sur le continent, non seulement les administrations fiscales, mais aussi les femmes du secteur privé, du monde universitaire, etc. – et le RFF a déjà**

une histoire à raconter ». Un programme de mentorat a été lancé avec la première cohorte en 2022 et l'une des premières mentorées - le **Dr Altayesh Taddese Terefe** d'Éthiopie, encadrée par **Varsha** - est elle-même devenu mentor, soulignant l'importance de « *comprendre le pouvoir des réseaux et de l'apprentissage mutuel* ».

La deuxième conférence sur le leadership dans la lutte contre l'inégalité entre les sexes, organisée par le **Dr Amélia Muendane**, présidente de l'administration fiscale du Mozambique et première présidente du Bureau du RFF, s'est tenue à Maputo et était intitulée « *le rôle de la politique fiscale et du leadership dans la lutte contre l'inégalité entre les sexes en Afrique* ». La conférence a réuni près de 400 participants et l'ATAF a lancé le deuxième programme de mentorat du RFF, qui associe 45 mentors et mentorées de 13 pays africains, issus des administrations fiscales, du monde universitaire et du secteur privé. L'engagement en faveur de l'égalité s'est étendu au-delà de ce programme. En 2023, lors des onze premières formations dispensées par l'Académie fiscale de l'ATAF, les 710 participants étaient constitués à parts égales d'hommes et de femmes.

Véronique, en tant que présidente actuelle, a de grandes aspirations pour le RFF, « *conduire des changements de politiques pour l'égalité des sexes, collaborer avec des partenaires pour promouvoir les Objectifs de développement durable (ODD) de 2030, en particulier les objectifs 4 et 5* ». *En soutenant les femmes par le biais du mentorat et de la formation, et avec l'aide de ses partenaires et de ses membres qui partagent leurs expériences et leurs succès grâce à des conférences sur le leadership, des formations sur les compétences relationnelles et des plateformes virtuelles, le RFF vise à inspirer les futures femmes dirigeantes* ».

Sam a fortement soutenu l'initiative. « *Certains de mes jeunes professionnelles se sont associées à des collègues femmes expérimentées. J'ai reçu de bonnes réactions de la part de nos membres qui font partie de ce réseau, et c'est quelque chose que nous devons encourager parce que nous devons être déterminés à donner à la jeune génération actuelle d'administrateurs fiscaux les moyens de devenir les meilleurs, afin qu'ils puissent prendre la relève lorsque notre temps sera révolu* ».

LA TRANSFORMATION

La passion qui sous-tend le travail du RFF transforme des vies ainsi que les ressources effectives dont disposent les administrations fiscales. **Selon Logan, après quinze ans de succès, de construction et d'apprentissage, la tâche de l'ATAF n'est autre que « la transformation du paysage fiscal africain ».**

La transformation signifie également que l'Afrique définit son propre agenda fiscal par le biais de l'ATAF, plutôt que de se contenter d'adopter les cadres établis par les organisations mondiales. Le travail de l'ATAF, soutenu par une assistance technique pratique et une recherche solide, repose sur un engagement en faveur de l'innovation grâce à une éthique de travail axée sur les projets, l'adoption et l'adaptation de technologies de pointe et l'intelligence du laboratoire de recherche et de données.

La clé de la transformation réside chez les milliers de fonctionnaires des impôts à travers le continent, avec leur passion et leur engagement à améliorer la vie de leurs concitoyens africains. Les efforts de l'ATAF pour appuyer les administrations fiscales dans la transformation de la fiscalité africaine devraient **commencer par le processus de recrutement afin de les aider à sélectionner et à intégrer les meilleurs candidats, en tenant compte de l'égalité de traitement et de la diversité des expériences, que l'évolution des compétences telles que l'analyse des données et les méthodes de contrôle modernes requièrent.** Les nouveaux fonctionnaires devraient se voir offrir des possibilités d'apprentissage, de perfectionnement et de réussite à la hauteur de leurs ambitions et qui renforcent leur engagement, ce qui permettrait d'instaurer une culture forte et d'encourager la rétention du personnel. L'Académie fiscale de l'ATAF pourrait aider les administrations des pays membres à mettre en place un cadre pour la rétention et la progression du personnel par le biais d'un développement professionnel continu.

Le premier engagement direct d'un agent du fisc avec l'ATAF est souvent la première étape vers la promotion du leadership intellectuel parmi les agents du fisc, et se produit généralement dans un contexte de formation. L'expérience de formation n'est pas simplement l'acquisition de connaissances, mais un événement collectif où la diversité des expériences et les défis communs encouragent le partage des connaissances et la communication entre et parmi les pairs. Elle leur ouvre les portes d'un nouveau réseau et d'une expérience dont ils se souviendront toute leur vie professionnelle.

Une récente réunion de responsables de la formation et de directeurs d'écoles de formation, convoquée pour contribuer à l'architecture de l'Académie fiscale de l'ATAF, a souligné l'importance de l'apprentissage par les pairs, tant pour la création que pour l'amélioration des institutions de formation au sein des pays. **Ernest Mendy** et **Fanuel Ugwanga**, des administrations fiscales de la Gambie et de la Namibie respectivement, ont expliqué comment ils étaient sur le point d'ouvrir de nouvelles académies, en mettant à profit les connaissances et la mise en réseau, et en apprenant et en se comparant aux institutions existantes afin d'améliorer les compétences et le professionnalisme du personnel. Le contenu de la réunion a permis aux participants de faire un grand pas en avant dans leurs compétences techniques et de bénéficier d'un réseau d'appui permanent. **Oliver Chasiyeni**, responsable de la formation pour les impôts nationaux au Zimbabwe, a énuméré les avantages tangibles : « *de la fiscalité minière aux politiques fiscales numériques, le personnel de la ZIMRA est maintenant équipé pour mettre en œuvre ces idées dans son travail quotidien* ».

« La recherche en matière fiscale est essentielle pour la croissance de l'Afrique, car la fiscalité est un élément clé pour relever nos défis socio-économiques ».

Un élément clé de l'effort de transformation consiste à intensifier les interconnexions entre la formation, le renforcement des capacités, la recherche et le développement et la livraison de produits, qu'il s'agisse de notes d'orientation de pointe ou d'approches suggérées, sans oublier les projets de loi.

En résumé, la transformation exigera que le laboratoire de données et de recherche aide à conduire et à soutenir l'agenda de l'ATAF et à renforcer les capacités, par exemple en aidant les pays membres à réaliser des études d'impact fiscal avant de prendre des décisions fermes en matière de politique, de législation ou de développement institutionnel. L'Académie fiscale africaine est bien engagée dans cette voie. Il ne s'agit pas simplement d'une institution de formation, mais d'un centre de connaissances qui héberge le Réseau africain de recherche fiscale (ATRN). Mais les facteurs prépondérants de ce travail devraient provenir directement de l'analyse des besoins des membres.

Lee défend la pertinence d'un modèle pays intégré à l'ATAF. Cela permet de lier les programmes de formation, le renforcement des capacités en matière de contrôle, la recherche et l'analyse des données, y compris la prévision des recettes et l'analyse de l'impact fiscal, l'aide à l'élaboration de nouvelles législations et de boîtes à outils pour la mise en œuvre de nouvelles dispositions. La coordination de ces éléments permet de concentrer les efforts pour maximiser l'impact.

La 8e conférence de l'ATRN, qui s'est tenue en Tanzanie en 2023, s'est ouverte sur un message soulignant la nouvelle voie vers un leadership intellectuel en matière de fiscalité en Afrique, avec un appel à l'action selon lequel « *nous devons définir notre propre agenda* ». Elle a lancé le troisième volume de la Revue interdisciplinaire africaine de fiscalité (AMTJ), et la présidente de l'ATRN, le **Professeur Annet Oguttu** de l'université de Pretoria, a souligné que « *la recherche en matière fiscale est essentielle pour la croissance de l'Afrique, car la fiscalité est un élément clé pour relever nos défis socio-économiques* ».

La création de réseaux est un thème récurrent concernant l'impact majeur de l'ATAF - grâce à la formation, aux événements techniques et de renforcement des capacités, et aux activités de recherche - et a contribué directement à la capacité de l'ATAF à rassembler ses membres et à représenter le continent en parlant d'une seule voix. Deux autres initiatives axées sur les personnes ont réuni les institutions fiscales du continent.

Tout d'abord, **les correspondants pays de l'ATAF (CP) assurent une liaison permanente entre les pays membres et le Secrétariat, pour le travail de l'ATAF au sein des pays membres.** Les réunions annuelles permettent l'échange de renseignements sur les tendances, les besoins, les nouveaux problèmes et les solutions à diffuser dans l'ensemble du réseau. Une fois de plus, l'accent est mis sur la dimension humaine, la création de réseaux informels et le partage d'expériences. Les réunions s'appuient également sur les enquêtes annuelles sur les besoins des membres. Les CP sont au centre des opérations de l'ATAF. Comme le souligne **Varsha**, « *ils indiquent à l'ATAF les programmes qui ont fonctionné, l'impact qu'ils ont pu avoir, ce qui n'a pas fonctionné également et pourquoi* ». Chacun d'entre eux représente son propre pays, en précisant qu'il n'existe pas de solution universelle et que les programmes doivent répondre à leurs besoins spécifiques et uniques en termes de contenu et de mise en œuvre, et que les objectifs du pays doivent être atteints.

Il faut avant tout s'assurer qu'il existe une relation humaine entre l'institution et les États membres, car la relation avec l'ATAF est très humaine, elle n'est pas robotisée.

À Livingstone, en Zambie, en février 2024, la 14^e réunion des correspondants pays était également axée sur l'évaluation des mécanismes d'échange de renseignements dans les pays membres. Comme indiqué au chapitre 5, l'amélioration de l'échange de renseignements est essentielle pour l'identification et l'imposition des

revenus et des actifs détenus à l'étranger, en vue de renforcer la MRI et lutter contre les FFI. Les CP agissent comme un miroir, reflétant les besoins immédiats de leur pays, et ont suggéré que ces besoins étaient : le développement et l'utilisation de bases de données ; les mécanismes de rétention du personnel et la formation au leadership ; la poursuite du déploiement de programmes de renforcement des capacités à plus long terme ; l'appui en matière de poursuites pour évasion fiscale ; et une plus grande implication dans la politique fiscale. La conférence a fortement encouragé les pays membres à adhérer à Convention sur l'assistance mutuelle en matière fiscale (AMATM).

L'AMATM, rédigée peu après le lancement de l'ATAF, a connu un long parcours avant d'être finalement ratifié par un nombre suffisant de pays pour permettre son entrée en vigueur. En tant qu'accord international, il constitue désormais le cadre juridique de la coopération entre les pays africains qui l'ont ratifié. L'accord couvre toutes les taxes imposées par les parties contractantes, à l'exception des droits de douane, qui sont régis par les conventions de l'OMD. Il permet l'échange automatique de renseignements et l'échange de renseignements sur demande, de renseignements relatifs à l'amélioration de l'administration et du respect des obligations fiscales entre les signataires, l'assistance mutuelle en matière de recouvrement et les contrôles fiscaux simultanés ou conjoints. **Roméo Nkoulou-Ella**, Chargé des Relations extérieures et avec les membres à l'ATAF, a noté que « *cet effort collectif souligne le rôle crucial de l'engagement des parties prenantes et des relations avec les pays membres dans la réalisation des objectifs de l'ATAF* ». L'ATAF a lancé une campagne axée sur les conseils en matière de procédure et la législation type qu'elle a élaborés pour permettre à ses membres de tirer parti de cet accord le plus rapidement possible.

Deuxièmement, la master class annuelle à l'intention des chefs des administrations fiscales est une occasion unique qu'offre l'ATAF aux commissaires généraux de rencontrer leurs pairs dans un environnement relativement informel afin de discuter des questions d'actualité et d'apprendre les uns des autres et de leurs prédécesseurs. La master class organisée à Kigali, au Rwanda, en 2023 était axée sur le « leadership déterminé » (Purposeful Leadership), dont l'essence a été définie par le commissaire général rwandais sortant, **Pascal Ruganintwali**, comme « *la définition de priorités claires, la compréhension de l'environnement opérationnel, la résilience face aux défis, la constitution d'équipes compétentes et la conduite de la transformation par le biais de stratégies innovantes* ».

Sam n'a « *jamais manqué une seule des master class à l'intention des chefs des administrations fiscales. Vous rencontrez d'autres responsables d'administrations*

fiscales, vous partagez les meilleures pratiques, vous vous parlez franchement des défis que vous rencontrez. Quel que soit le défi que j'ai à relever, ou la politique spécifique que nous voulons mettre en place, il me suffit de prendre mon téléphone. Nous sommes devenus comme une famille. Et lorsque nous nous rencontrons, il ne s'agit pas seulement de partager les défis qui vous empêchent de dormir. Nous avons eu un aperçu du leadership avancé l'année dernière à Kigali, lorsque Logan a interviewé Trevor Manuel, l'ancien ministre des Finances de l'Afrique du Sud qui a joué un rôle clé dans la genèse de l'ATAF. Manuel a exploré son propre parcours de dirigeant et sur l'importance d'un système fiscal équitable pour favoriser l'épanouissement d'une société démocratique. »

EMPRISE SUR L'AVENIR

Comme le suggère la section précédente, le leadership inspirant de l'ATAF a suscité la conviction, l'enthousiasme et la confiance parmi les fonctionnaires du fisc des pays membres, créant de nouvelles visions, de nouvelles perspectives et apportant l'agilité et la flexibilité nécessaires à l'ATAF pour se transformer et transformer les approches de la fiscalité sur le continent. Et comme le souligne le **ministre Nacanabo**, « *L'ATAF a véritablement représenté l'Afrique ; il a permis de prendre en compte les préoccupations de l'Afrique, car l'ATAF comprend bien l'Afrique, connaît ses réalités et se bat pour que les administrations fiscales africaines puissent réussir.* »

Edward estime que le « *secret de sa réussite à ce jour réside dans le fait que l'ATAF est à l'écoute des pays membres, qu'il comprend les exigences et les besoins des membres et qu'il offre des programmes adaptés à ces exigences et aux besoins des membres. Par conséquent, le succès futur de l'ATAF consistera à maintenir l'orientation et l'implication fortes de ses membres, à diriger avec une vision et une intention stratégique claires, en gardant à l'esprit son impact transformateur sur les personnes, et à évoluer continuellement et à répondre au contexte géopolitique ainsi qu'au paysage financier et fiscal changeants en raison de l'impact des données et de la technologie.* »

Ce récit a pris en compte l'histoire de l'ATAF, ses institutions et ce qui a fait sa valeur. Il a réfléchi sur l'étendue de ses activités, sur l'engagement et l'initiative humaine collective pour sa création et sa construction et, surtout, il a écouté une sélection des milliers de personnes qui ont fait l'organisation. **La transition de l'ATAF après quinze ans est analogue à une transition dans l'environnement mondial et sur le continent africain, et constitue un rappel brutal que la complaisance est l'ennemie du succès, et que l'ATAF doit continuer à nager pour éviter de sombrer.** Il doit s'évaluer en permanence pour relever avec succès les défis futurs auxquels il sera confronté, créer et améliorer ses mécanismes de communication, affiner ses messages pour maximiser son impact, et maintenir et renforcer la responsabilité de l'ATAF vis-à-vis de ses membres, de ses partenaires au développement et des populations africaines. **Sam** insiste sur le fait qu' « *il faut avant tout s'assurer qu'il existe une relation humaine entre l'institution et les États membres, car la relation avec l'ATAF est très humaine, elle n'est pas robotisée.* »

Pour **Varsha**, « *L'ATAF en 2030 consiste à examiner ce que nous pouvons faire de mieux, comment nous pouvons réaliser l'Agenda 2063 de l'UA et bâtir de meilleures solutions.* »

À l'avenir, lorsque je m'adresserai à un forum public, je veux citer uniquement les produits de l'ATAF et je dirai : voici ce que l'ATAF a fait dans les pays suivants. *Voici les données qui montrent ce que l'ATAF a pu réaliser, et où se situent encore nos ambitions* ».

La priorité

La vision fondamentale de l'ATAF, qui consiste à mobiliser les ressources intérieures grâce à l'amélioration des systèmes fiscaux africains afin d'offrir une vie meilleure à l'ensemble des citoyens africains, reste aussi claire et convaincante qu'elle l'était il y a quinze ans. Jusque-là, le récit suggère que l'ATAF a suivi deux parcours distincts, bien qu'interconnectés. Le premier a rassemblé le continent, reflétant ses besoins, construisant des réseaux et utilisant l'expertise africaine pour aider à concevoir des solutions en matière d'administration fiscale. Un deuxième parcours s'est déroulé au-delà du continent où l'ATAF a, dans une certaine mesure, contribué à façonner les règles fiscales internationales dans l'intérêt de l'Afrique.

Si les deux parcours mènent à la même destination, à savoir l'amélioration des systèmes fiscaux africains et le financement du développement de l'Afrique, le défi consiste à trouver un équilibre entre les exigences politiques et techniques d'une institution dont les ressources sont limitées. Le parcours « international », qui consiste à soutenir les pays membres aux Nations unies et dans d'autres instances internationales, promet potentiellement un impact plus important, car les termes du débat sont toujours en cours de négociation et ne sont pas déterminés à l'avance. Il s'agit de fiscalité, mais aussi de politique et du rôle collectif de l'Afrique.

L'accent mis sur les questions de fiscalité internationale, bien qu'il s'agisse d'un élément important de la lutte contre les FFI, aura un impact principalement sur l'impôt sur les sociétés. Même si des transformations interviennent au niveau international et que l'élément source de l'équilibre entre l'impôt à la source et l'impôt sur la base de la résidence est amélioré (et que les résultats sont reflétés dans les conventions fiscales), les recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés resteront probablement nettement inférieures aux recettes intérieures. Les changements actuellement proposés dans le cadre du projet « BEPS 2.0 » - y compris des réponses telles que la taxe sur les services numériques - pourraient permettre aux pays africains de générer des recettes. Mais les fonctionnaires du fisc africains ont été déçus par la complexité et le manque d'inclusivité du processus.

Le « BEPS 2.0 » n'a pas pris en compte les priorités africaines concernant le renforcement de l'imposition à la source. C'est principalement cette frustration liée au fait que le BEPS, même s'il contient certains éléments répondant aux intérêts des pays en développement, n'était pas axé sur leur agenda, qui a suscité un regain d'intérêt au sein des Nations unies. Les négociations en cours sur la convention fiscale des Nations unies offrent à l'Afrique l'occasion de jouer un rôle important, en tant que bloc le plus important des Nations unies, en redéfinissant l'agenda fiscal international, en rectifiant les déséquilibres dans les accords

fiscaux internationaux actuels et en soulignant la responsabilité collective pour des systèmes fiscaux qui s'attaquent aux inégalités dans le monde. Mais l'avenir à court et moyen terme laisse entrevoir une certaine fragmentation de l'environnement réglementaire mondial, l'OCDE s'efforçant de mettre en œuvre ses réformes et les Nations unies s'efforçant de définir et de mettre en œuvre leurs propres priorités, compte tenu des exigences concurrentes de l'agenda fiscal international et d'autres taxes d'une importance cruciale pour les pays en développement, notamment les taxes sur le carbone et d'autres taxes environnementales, la taxation de l'aviation, la taxation des riches, etc.

L'Afrique est confrontée à un défi majeur pour répondre à ses besoins de développement. Selon les estimations actuelles des Nations unies, 3,3 à 4 000 milliards de dollars d'investissements supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable. La fiscalité joue un rôle clé, non seulement dans la mobilisation des ressources essentielles, mais aussi dans la création de l'environnement nécessaire pour promouvoir la croissance, l'investissement et le développement, ainsi que l'égalité et la justice sociale.

La fiscalité intérieure en Afrique peut produire des avantages plus directs, et la transformation pourrait inclure la digitalisation de l'administration fiscale. Pour les administrations fiscales, l'IA et l'analyse des données offrent des possibilités de renforcer l'efficacité, d'accroître le respect des obligations fiscales et de réduire la fraude, notamment en utilisant les données pour étayer l'évaluation des risques dans des secteurs économiques tels que l'économie informelle, en recentrant les programmes de contrôle et en recourant à des analyses coûts-avantages pour évaluer les dépenses fiscales. En outre, les nouvelles sources d'imposition qui influencent les changements de comportement en faveur du développement – comme les taxes sur la santé, le tabac, l'environnement et le carbone – offrent la possibilité de développer des positions africaines spécifiques et de s'intégrer dans le débat plus large sur la politique sociale et la fiscalité au sein de l'UA.

Le financement

Le financement est la question existentielle pour l'ATAF. L'organisation doit examiner de plus près sa viabilité financière, car environ 65 % de son financement provient toujours de sources externes et, en tant que pays hôte, l'Afrique du Sud continue d'assumer une part importante des coûts locaux. Mais le financement implique inévitablement une charge politique. Comment concilier les besoins de ses membres et les perspectives stratégiques de ses partenaires au développement ? Le point de départ habituel est d'essayer d'augmenter la part payée par les pays membres, ce qui a pour avantage politique de renforcer la participation des membres à l'organisation elle-même. Une révision des cotisations, incluant peut-être une réflexion de l'ensemble des membres sur les avantages qu'ils peuvent espérer obtenir, pourrait faire pencher la balance dans cette direction, en particulier compte tenu du succès et de l'impact de l'ATAF au cours des quinze dernières années et d'un plus grand rapprochement avec les ministères des Finances, qui détiennent les cordons de la bourse.

Le paiement des services est une autre possibilité, mais cela pourrait finir par profiter aux pays les plus riches, réduire les opportunités pour les plus pauvres, et l'idée de faire payer des produits spécifiques ne suscite guère l'enthousiasme.

La dépendance fondamentale à l'égard de l'Afrique du Sud et le soutien indéfectible qu'elle a apporté ont été essentiels à son existence et lui ont valu la gratitude du continent. Edward a déjà fait part de son engagement personnel et de celui de son pays, mais il n'est pas impossible qu'à plus long terme, la situation change. Il serait prudent de prévoir un plan de secours.

En ce qui concerne les sources de financement externes, l'ATAF s'est fait le champion d'un ensemble de questions qui ont clairement trouvé leur place dans l'agenda international du développement. La mobilisation des ressources intérieures est une priorité absolue et, en tant qu'institution purement africaine, toutes les conditions sont réunies pour garantir un financement durable. Il est dans l'intérêt de tous de donner la priorité à la MRI et le renforcement des capacités des administrations fiscales restera une priorité absolue dans un avenir prévisible, tant que l'on soutiendra des États efficaces et responsables.

Le financement par des institutions extérieures ne remet pas nécessairement en cause les priorités de l'ATAF lorsqu'il existe une vision commune, en particulier lorsque celle-ci est ancrée en Afrique même, et à cet égard, des institutions africaines telles que la Banque africaine de développement et Trust Africa, par exemple, peuvent permettre à l'ATAF d'atteindre des objectifs communs. Il en va de même pour la Banque mondiale, où un programme de fonds fiduciaire sur une période prolongée – avec un mandat large autour d'objectifs communs – pourrait, en principe, fournir un autre point d'ancrage pour l'avenir à moyen terme de l'ATAF. L'ATAF pourrait jouer un rôle important en acceptant des contrats liés aux aspects fiscaux de la réforme des finances publiques, générant ainsi de nouvelles sources de revenus.

D'autres fondations clairement axées sur la fiscalité et le développement et en harmonie avec les priorités de l'ATAF peuvent également renforcer la mise en œuvre des programmes de travail de l'ATAF. L'Addis Tax Initiative, dans le cadre de laquelle les organismes donateurs ont donné la priorité à la fiscalité dans la fourniture de l'aide, est également utile en tant qu'engagement en faveur de la fiscalité et du développement de l'Afrique, mais les donateurs individuels peuvent poser des problèmes plus complexes lorsque leurs perspectives sur le développement de l'Afrique ou leurs positions politiques sur l'évolution des règles fiscales internationales peuvent varier. Toutefois, en général, c'est l'engagement commun à fournir des capacités, conformément à la stratégie plus générale de l'ATAF, qui compte.

Défis et opportunités

La transformation signifie que l'Afrique établit son propre agenda fiscal par le biais de l'ATAF, étayé par une assistance technique et une recherche solide, et l'adoption de technologies de pointe complétées par l'intelligence du laboratoire de recherche et de données. La nature même de la fiscalité est sur le point de

se transformer, qu'il s'agisse de l'environnement international, des nouvelles exigences en matière de fiscalité nationale, y compris la révolution verte, ou des implications des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle qui remodelent le paysage mondial.

La transformation de l'ATAF peut également englober la manière dont il interagit avec les membres et les autres pays africains. Depuis le début, l'ATAF a cherché à rassembler les pays du continent pour partager les expériences et construire des solutions collectives. **Les voies régionales sont un moyen d'accroître l'engagement, d'approfondir la compréhension des besoins, de décentraliser la mise en œuvre et d'augmenter l'impact.** Les structures régionales peuvent, en principe, réaliser les objectifs de l'ATAF, établir des partenariats avec les acteurs locaux et promouvoir des systèmes fiscaux solides. Elles peuvent également répartir les coûts.

Le ministre Nacanabo décrit le défi qui consiste à faire comprendre aux administrations africaines, *« en particulier aux francophones, que l'ATAF est un outil qui leur permet d'atteindre leurs objectifs. C'est comme si vous aviez une mine d'or qui peut vous aider à réaliser de nombreuses choses, mais que vous l'ignorez et que vous regardiez ailleurs. L'ATAF devrait renforcer davantage sa communication pour démontrer les avantages qu'il offre aux administrations africaines. »*

La question de la diversité linguistique et culturelle se pose à toute organisation qui souhaite rassembler le continent africain autour d'une vision et d'objectifs communs. L'ATAF a été très consciente de la nécessité d'équilibrer cette diversité dès le départ. L'ATAF compte 44 membres, dont 18 francophones, deux lusophones, et 24 anglophones. Comme le souligne Mary, la **garantie de la diversité et de l'égalité linguistiques est une priorité de la stratégie de la Nouvelle décennie de l'ATAF.** Les membres les plus récents sont des pays francophones, et les membres de cette communauté sont devenus plus actifs depuis 2020. En 2023, des initiatives spéciales et des missions de renforcement des capacités ont inclus 14 pays francophones et, en 2024, le Niger, la RDC et le Gabon ont participé directement au parcours de renforcement des capacités.

Un aspect essentiel du travail régional est de refléter les besoins culturels et linguistiques distincts des communautés francophones et lusophones. La régionalisation peut également mettre l'accent sur les produits locaux et les techniques de fourniture et refléter non seulement les différences linguistiques, mais aussi les différences entre les administrations anglophones, francophones et lusophones. **La diversité peut être un défi, mais c'est aussi une opportunité pour l'ATAF de tirer de nouveaux enseignements et de devenir plus fort et plus pertinent pour ses membres, qui ont beaucoup à gagner de cette diversité.**

Un autre défi concerne la frontière ténue entre la politique fiscale et l'administration, qui repose en pratique sur un certain degré d'ambiguïté créative. Les décideurs politiques et les administrateurs, bien que séparés sur le plan institutionnel, sont liés dans une relation où la mise en œuvre et l'élaboration des politiques agissent de concert pour apporter un réel changement dans les pays membres. Des relations plus étroites entre les décideurs politiques et les

administrateurs fiscaux, fondées sur des stratégies de recettes coordonnées au niveau national, peuvent améliorer l'efficacité globale du système fiscal, par exemple en ce qui concerne l'octroi d'incitations fiscales. **Une collaboration stratégique entre les politiques et l'administration au sein des gouvernements des pays membres est susceptible d'être d'autant plus importante que de nouveaux domaines de mobilisation des ressources intérieures autour de la digitalisation, de l'intelligence artificielle, des taxes sur le carbone et de l'économie verte, par exemple, sont susceptibles d'occuper une place centrale.**

L'évolution de l'ATAF dans l'environnement fiscal africain et son rôle consultatif officiel au sein de l'UA ont permis d'établir une relation symbiotique entre la politique et la mise en œuvre. Du point de vue de l'ATAF, cela renforce son rôle d'appui aux membres pour construire des systèmes fiscaux plus solides et le rend unique parmi les organisations fiscales régionales telles que le CIAT, la CATA, le SGATAR, l'IOTA, etc., dont le centre d'intérêt se situe spécifiquement dans le domaine de l'administration fiscale.

La grande portée de l'ATAF reflète la vision originelle de construction d'un État, selon laquelle une collecte efficace des recettes est une étape vers la construction du système fiscal qui établit une alliance démocratique directe entre l'État et le peuple. Comme l'a indiqué **Philippe**, l'actuel président de l'ATAF, dans le rapport annuel de l'ATAF pour 2023 : *« le contrat social entre nos gouvernements respectifs et nos citoyens doit être mis en évidence par l'amélioration des services publics afin de renforcer la responsabilité et la transparence et, par conséquent, la confiance du public. En tant que responsables d'administrations fiscales africaines, nous implorons nos gouvernements de donner la priorité à l'utilisation efficace des ressources de manière à ce que le public puisse ressentir l'impact positif des projets de développement durable financés par nos recettes fiscales, soulignant que non seulement cela maintiendra la confiance et la foi au contrat social, mais aussi améliorera le respect des obligations fiscales – avec l'effet multiplicateur de la mise à disposition des recettes pour le financement du développement. »*

L'impôt n'est jamais le bienvenu pour les contribuables, mais plus le public s'engage dans des systèmes fiscaux transparents et équitables, offrant des avantages visibles en termes de biens publics et reposant sur des processus simples favorisant le respect volontaire des obligations fiscales, plus les systèmes ont de chances d'être efficaces et efficients. Les risques d'inefficacité, d'inefficience ou de corruption sont toujours présents. Mais jusqu'à présent, les résultats de l'ATAF à cet égard parlent d'eux-mêmes, sur la base d'un cadre d'évaluation multidimensionnel mis en place pour maintenir l'excellence en matière de développement stratégique, d'administration et de mise en œuvre. **Le Conseil doit cependant continuer à faire preuve d'une vigilance constante et proactive afin de maintenir les normes élevées d'équité et de transparence de l'ATAF.**

Le leadership

Après quinze ans d'évolution, l'ATAF a relevé de nombreux défis et obtenu des résultats remarquables. L'accent mis sur sa mission principale, qui est d'améliorer

la qualité de vie des citoyens africains, sa capacité à maintenir une prise de décision indépendante axée sur les membres et sa mise en œuvre d'une structure de gouvernance solide mais représentative, lui ont permis d'atteindre un niveau important de maturité et de stabilité. L'ATAF offre une plate-forme de croissance future et de durabilité à travers la transition à laquelle elle est confrontée actuellement, et au-delà.

À ce stade de son évolution, l'organisation est confrontée à une transition fondamentale lorsque le mandat de l'actuel Secrétaire exécutif prendra fin en mars 2025. Nous avons écouté **Logan** nous expliquer comment l'ATAF a vu le jour et comment l'organisation a vogué sur les eaux agitées de l'agenda fiscal mondial et sur les besoins pressants des Africains en matière de mobilisation des ressources intérieures. **Avant tout, l'ATAF a été un triomphe de leadership. L'ATAF s'est façonné et a façonné son environnement de manière proactive et selon ses propres termes. Il a réussi parce que les pays africains et les responsables des administrations fiscales sont passionnés par l'avenir de leur pays et croient que le développement du continent et l'amélioration des conditions de vie des citoyens africains sont des objectifs qui valent la peine d'être poursuivis.**

L'ATAF a eu de la chance avec ses dirigeants - au sein du Conseil, des présidents (à savoir **Oupa Magashula** et **Ivan Pillay** d'Afrique du Sud, **Gershem Pasi** du Zimbabwe, **Tunde Fowler** et **Mohammed Nami** du Nigeria, et **Philippe Tchodie** du Togo), des comités opérationnels et techniques, des administrations fiscales des pays membres, et des responsables et du personnel chargés des fonctions du Secrétariat. Le Conseil a également bénéficié d'une combinaison de stabilité et d'innovation. Quatre pays sont membres du Conseil depuis le début (l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Rwanda et l'Ouganda), assurant ainsi la continuité et la direction, et quinze autres pays ont apporté des idées nouvelles et fraîches. Cet équilibre s'est avéré productif.

Gershem a demandé que l'institution conserve un sens aigu du chemin parcouru, en particulier lorsqu'elle est confrontée à des transitions et à un nouvel avenir. Le passé ne doit pas déterminer l'avenir, mais le leadership peut être renforcé par la compréhension du passé et l'apprentissage de ses enseignements. Il suggère que l'ATAF continue à faire appel à l'expérience d'anciens fonctionnaires à tous les niveaux, qui peuvent partager leur expérience et leurs connaissances.

L'ATAF a eu la chance de n'avoir qu'un seul Secrétaire exécutif, **Logan Wort**, à sa tête depuis sa création, ce qui lui a permis de bénéficier d'une longue période de continuité et d'avoir le temps de construire et d'ancrer la vision et la culture de l'ATAF. Nous espérons que ce récit a rendu justice aux qualités personnelles de **Logan**, à sa passion, à son humanisme, à son engagement en faveur des principes et de l'innovation, ainsi qu'à son leadership en tant que Secrétaire exécutif. Sans lui, l'ATAF n'aurait pas pris sa forme actuelle et n'aurait pas obtenu les résultats escomptés.

De nombreux hommages seront rendus à **Logan** et à son leadership à l'approche de la fin de son mandat. **Gershem**, en tant qu'ancien président expérimenté de l'ATAF, souligne une qualité particulière. « *Nous l'avons mis à rude épreuve à de nombreuses*

reprises, mais il a eu la ténacité de s'accrocher farouchement à ses convictions et à la vision de l'ATAF. Il arrivait à convaincre le Conseil par la puissance de sa logique. Et regardez où nous en sommes. Nous avons donc besoin de ce type de leadership ».

Mais Logan serait le premier à dire qu'aucune organisation n'est le fruit d'un seul homme. L'ATAF est le résultat du travail de milliers d'Africains autour d'un objectif commun. Son succès repose sur les efforts collectifs de milliers de héros méconnus – les collaborateurs de l'ATAF. L'un d'entre eux était un ancien fonctionnaire du SARS, **Ron van der Merwe**. Expert sur la scène fiscale internationale et participant de longue date aux groupes de travail de l'OCDE et au comité d'experts des Nations unies, **Ron** a travaillé avec l'ATAF depuis sa phase embryonnaire pour aider à renforcer les capacités de négociation et d'élaboration des conventions fiscales en Afrique. **Ron** est l'exemple même de l'ATAF, équilibrant les aspects personnels et techniques, afin d'offrir des événements exaltants à ceux qui ont eu la chance d'y participer. Des générations de hauts fonctionnaires du fisc africains se souviennent d'un homme qui alliait rigueur intellectuelle et clarté de la formulation, un immense sens de l'humour et une relation personnelle étroite avec tous ceux qui se trouvaient autour de la table. Personne n'a été oublié et tous se sont sentis transformés par l'expérience. **Ron** déclare : *« Ce fut un immense plaisir de travailler avec tant de personnes formidables dans toute l'Afrique, de transmettre des connaissances, d'encourager le partage d'expériences et d'aider à jeter les bases humaines d'une Afrique nouvelle et prospère ». Quel est le secret de sa réussite ? « Il suffit d'être soi-même et de faire sourire quand on le peut. »*

Il n'existe pas d'organisation modèle, mais nous espérons que le parcours de l'ATAF pourra inspirer d'autres organisations qui envisagent de partager l'expérience du continent dans d'autres secteurs tels que l'éducation, la santé ou les transports. **Allen**, que nous avons rencontré en tant que membre clé du premier groupe de pilotage de l'ATAF, puis du Conseil, dirige aujourd'hui l'Agence nationale des routes de l'Ouganda (UNRA) et s'emploie à mettre en place une initiative routière transcontinentale, après s'être inspiré de l'exemple de l'ATAF et en avoir tiré des enseignements.

La plateforme de l'ATAF, ce sont ses collaborateurs, le personnel qualifié qui conduit, conçoit et développe la technologie, qui établit les relations essentielles pour accélérer la croissance de l'Afrique, qui partage les connaissances, renforce les capacités et met en œuvre des solutions. Les compétences requises ne se limitent plus à ce qu'elles étaient il y a quinze ans. Le droit fiscal et sa mise en œuvre constituent l'un des nombreux domaines de renforcement de l'expertise, y compris l'analyse des données, le développement technologique et l'établissement de relations. Ces compétences ne se limitent pas à la fiscalité, mais peuvent être partagées par tous les secteurs. Il est essentiel d'identifier, d'équiper et de former les talents de l'Afrique et cela nécessite une perspective large et pleine d'imagination où le recrutement se fait pour l'avenir, et pas seulement aujourd'hui. Comme l'ATAF l'a montré, son objectif est de transformer les vies, et sa vision et sa mission invitent ses employés, ses membres et ses partenaires à partager sa passion pour l'Afrique et ses habitants.

ANNEXES

ANNEXE 1

Liste Des Personnes Interrogées Pour Cette Publication

NOM / FONCTION
<p>ADONG, Vivian</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superviseur : Fiscalité internationale et prix de transfert au sein de l'administration fiscale ougandaise (URA)
<p>BAINE, Mary</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire exécutive adjointe de l'ATAF • Ancienne commissaire générale de l'Office rwandais des recettes (RRA)
<p>CORRICK, Lee</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseiller technique de l'ATAF : Fiscalité internationale • Ancien conseiller principal de l'OCDE sur le renforcement des capacités en matière de prix de transfert dans les pays en développement
<p>DICKINSON, Ben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directeur adjoint par intérim du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (CPAF) • Ancien responsable du Programme Fiscalité et développement au CPAF de l'OCDE
<p>GBONJUBOLA, Matthew</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la fiscalité internationale au sein du Federal Inland Revenue Service (FIRS) • Co-président du Groupe de travail n° 6 de l'OCDE sur les prix de transfert • Co-président du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU (Comité fiscal des Nations unies) • Co-vice-président du Cadre inclusif du G20 sur le projet BEPS • Ancien président du Comité sur la fiscalité transfrontalière de l'ATAF
<p>HERMINIE, Véronique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directrice générale de Taylor Smith Naval Services Limited • Actuelle présidente du Réseau des femmes fiscalistes (RFF) de l'ATAF • Ancienne commissaire générale de la Seychelles Revenue Commission (SRC)
<p>KAGINA, Allen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directrice exécutive de l'Autorité nationale des routes de l'Ouganda • Ancienne commissaire générale de l'Uganda Revenue Authority (URA)
<p>KAJUBI, Moses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spécialiste principal du secteur public : Mobilisation des recettes intérieures à la Banque mondiale (basé à Abuja, Nigeria) • Chargé des opérations senior : Fiscalité des entreprises à la Société financière internationale • Ancien commissaire à la fiscalité intérieure de l'Uganda Revenue Authority (URA)

KIESWETTER, Edward

- Commissaire de South African Revenue Service (SARS) et Vice-président de l'ATAF
- Co-président de l'Initiative Afrique du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales
- Président de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)

KYANDE, Stephen

- Partenaire et conseiller fiscal chez Kioko & Associates
- Ancien Commissaire chargé de la fiscalité intérieure au sein de la Kenya Revenue Authority (KRA)

LEOLO, Mamiky

- Directrice générale par intérim de l'Institut des impôts, des douanes et des accises de South African Revenue Service (SARS)

LUVUUMA, Robert

- Directeur : Fiscalité internationale et prix de transfert au sein de l'administration fiscale ougandaise (URA)

MARAIS, Lincoln

- Consultant indépendant
- Ancien directeur de l'ATAF : Stratégie et planification
- Ancien responsable des relations internationales au sein de South African Revenue Service (SARS)

MOORE, Mick

- Senior Fellow à l'Institut d'études sur le développement (IDS)
- PDG fondateur du Centre international pour la fiscalité et le développement (CIFD)

MUKAMA, Denis

- Commissaire adjoint chargé de la planification et de la recherche à l'Office rwandais des recettes (OTR)

MUNANDA, Anthony

- Cadre supérieur chargé de la mobilisation des ressources intérieures de l'ATAF

MWAMBWA, Savior

- Gestionnaire de programme : Prospérité économique et climatique à l'Open Society Foundations (OSF)
- Ancien responsable de la campagne fiscale internationale : ActionAid International
- Ancien responsable des politiques et du plaidoyer : Tax Justice Network – Afrique

NACANABO, L'honorable Dr Aboubakar

- Ministre de l'Économie, des Finances et de la Prospective du Burkina Faso
- Ancien président du Comité sur la fiscalité transfrontalière de l'ATAF
- Ancien haut responsable à l'ATAF

OWENS, Jeffrey

- Conseiller principal du Comité fiscal des Nations unies
- Ancien professeur au WU Global Tax Policy Center, Institut de droit fiscal autrichien et international, Université d'économie et de commerce de Vienne.
- Ancien directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (CPAF)

PARRY, Richard

- Consultant indépendant
- Ancien chef de la Division des Relations internationales au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (CPAF)

PASI, Gershem

- Ancien commissaire général de l'administration fiscale du Zimbabwe (ZIMRA)

SAINT-AMANS, Pascal

- Professeur à l'Université de Lausanne, chercheur non-résident à Bruegel et partenaire du Brunswick Group
- Ancien directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (CPAF)

SHIVUTE, Sam

- Directeur général (commissaire) de l'administration fiscale namibienne (NamRA)

SHONGWE, Thulani

- Cadre supérieur chargé de la Coopération fiscale pour l'Afrique

SINGH, Varsha

- Commissaire général de la Seychelles Revenue Commission (SRC)
- Ancienne cheffe de la Stratégie, de la Planification et de la Coopération internationale à l'ATAF, et conseillère principale du Secrétaire exécutif
- Ancienne responsable des relations internationales au sein de South African Revenue Service (SARS)

STEYN, Wynnona

- Économiste ayant une expérience des finances publiques axée sur la politique fiscale, la fiscalité, les modèles de microsimulation et la macroéconomie.
- Ancienne économiste de l'Unité de recherche macroéconomique de South African Revenue Service (SARS)

VAN DER MERWE, Ronald

- Consultant indépendant
- Ancien chef de l'unité chargée des conventions fiscales au sein de South African Revenue Service (SARS)

WITT, Matthias

- Cofondateur et directeur général de WINS Global Consult GmbH
- Ancien conseiller principal sur la bonne gouvernance financière, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

WORT, Logan

- Secrétaire exécutif de l'ATAF
- Ancien directeur : Gestion de la réputation au sein de South African Revenue Service (SARS)
- Ancien directeur général adjoint : Trésor public sud-africain

ANNEXE 2

Présidents Du Conseil De L'ATAF

ANNÉES	NOM, FONCTION / PAYS	
2010 2011 2012	M. OUPA MAGASHULA Commissaire de South African Revenue Service (SARS)	
2013	M. IVAN PILLAY Commissaire par intérim de South African Revenue Service (SARS)	
2014 2015	M. GERSHEM PASI Commissaire général de l'administration fiscale du Zimbabwe (ZIMRA)	
2016 2017 2018	M. WILLIAM TUNDE FOWLER Président exécutif de l'administration fiscale fédérale du Nigeria (FIRS)	
2019	M. MUHAMMAD NAMI Président exécutif de l'administration fiscale fédérale du Nigeria (FIRS)	
2020 2021 2022 2023	DR PHILIPPE TCHODIE Commissaire général : Office Togolais des Recettes (OTR)	

ANNEXE 3

Index Des Personnes Citées Dans Le Texte

A

Ablorh-Quarcoo, Daniel	32, 37
Adedeji, Zacch	12
Adong, Vivian	9, 16, 17, 18, 122
Assobo, Alfred	32

B

Baine, Mary	8, 9, 12, 16, 32, 33, 37, 44, 56, 80, 84, 92, 93, 105, 108, 117, 122
Bbumba, Syda	35

C

Chasiyeni, Oliver	110
Corrick, Lee	9, 16, 17, 19, 68, 82, 84, 87, 111, 122

D

Dickinson, Ben	72, 82, 86, 122
----------------	-----------------

E

Edgal, Femi	10, 52
-------------	--------

F

Fowler, William Tunde	11, 106, 119, 125
-----------------------	-------------------

G

Gbonjubola, Matthew	10, 12, 48, 49, 81, 82, 87, 122
Gordhan, Pravin	Iii, 9, 28, 29, 30, 32, 105

H

Hamutumwa, Loide	96
Herminie, Veronique	12, 106

K

Kaberuka, Donald	31
Kidata Alphayo	86

Kagina, Allen	9, 32, 35, 36, 37, 38, 57, 62, 75, 99, 108, 120, 122
Kajubi, Moses	9, 12, 65, 68, 75, 93, 96, 97, 98, 122
Kanyangeyo, Agnes	Iii, 9, 21, 23, 24, 61
Karanja, James	10, 12, 49, 66
Kettani, Brahim	32
Kieswetter, Edward	8, 63, 75, 80, 81, 100, 101, 105, 113, 116, 123
Kisten, Theshne	21
Kitilya, Harry	28
Kyande, Stephen	10, 52, 65, 123

L

Leolo, Mamiky	9, 21, 22, 23, 24, 61, 96, 123
Luvuuma, Robert	9, 16, 17, 18, 20, 24, 60, 123

M

Magashula, Oupa	32, 36, 37, 105, 119, 125
Manuel, Trevor	9, 31, 32, 62, 113
Marais, Lincoln	9, 33, 47, 71, 72, 75, 105, 123, 131
Mendy, Ernest	110
Mensah, Nana Akua	11, 108
Modise, Freddy	32
Monkam, Nara	50
Moore, Mick	31, 34, 63, 108, 123
Muendane, Amélia	12, 109
Mukama, Denis	9, 21, 22, 23, 24, 61, 123
Munanda, Anthony	10, 64, 69, 81, 82, 83, 84, 88, 94, 123
Museveni, Yoweri	8, 35, 36
Mwambwa, Savior	53, 65, 72, 107, 123

N

Nacanabo, Aboubakar	5, 6, 8, 12, 123
Nami, Muhammad	125
Ngobeni, Winile	21
Nkoulou-Ella, Romeo	112
Nwanko, Emeka	11, 65, 95
Niwenshuti, Ronald	96
Nyapendi, Stella	11, 67, 95

O

Oguttu, Annet	111
Olomo, Patrick	11, 93

Omoigui Okauru, Ifueko 9, 32, 37, 108
Owens, Jeffrey 10, 29, 32, 57, 72, 124

P

Padoan, Pier Carlo 31
Parry, Richard 10, 35, 72, 124
Pasi, Gershem 28, 36, 37, 43, 44, 70, 105, 119, 124, 125
Pillay, Ivan 119, 125

R

Ruganintwali, Pascal 112

S

Saint-Amans, Pascal 10, 46, 65, 84, 104, 124
Shivute, Sam 9, 47, 68, 70, 87, 101, 110, 112, 113, 124
Shongwe, Thulani 10, 57, 64, 82, 83, 88, 92, 124
Singh, Varsha 8, 9, 11, 12, 30, 33, 42, 43, 71, 73, 76, 105, 108, 108, 111, 113, 124
Stewart, Ben 16
Steyn, Wynnona 9, 21, 22, 24, 61, 96, 124

T

Terefe, Altayesh Taddese 109
Tchodie, Philippe 8, 59, 101, 106, 118, 119, 125
Tusabe, Richard 21

U

Uugwanga, Fanuel 110

V

Van Der Merwe, Ronald 10, 45, 47, 105, 120, 125

W

Waweru, Michael 28
Witt, Matthias 75
Wort, Logan 8, 9, 11, 21, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 69, 70, 71, 73, 77, 92, 94, 97, 104, 105, 107, 109, 113, 119, 120, 124

Z

Zhou, Darlington 21

BIOGRAPHIES

BIOGRAPHIES DES AUTEURS :



Richard Parry est historien, fiscaliste et écrivain. Il a été Chef de la Division des Relations internationales au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE entre 2001 et 2016 et a travaillé en étroite collaboration avec l'ATAF depuis sa création. Richard est né en Afrique du Sud, est titulaire d'un doctorat de l'université Queens, au Canada, sur la résistance au colonialisme au Zimbabwe, et a été spécialiste de la fiscalité internationale au sein du HMRC au Royaume-Uni. Il a écrit de nombreux ouvrages sur la fiscalité, l'histoire du colonialisme en Afrique, le racisme et le sport. Parmi ses ouvrages récents figurent :

Krom Hendricks, The Remarkable Story of a Cricket Hero rejected by Empire (avec Jonty Winch) (2020) et *Swallows and Hawke : English Cricket Tours and the Making of South Africa* (avec André Odendaal) (2022).



Lincoln Marais est un consultant indépendant qui travaille principalement dans les domaines des relations internationales et de la gouvernance. Il a occupé des postes de responsabilité au sein de la Division des relations internationales de l'administration fiscale sud-africaine (SARS) et a été détaché auprès du Forum des administrations fiscales africaines (ATAF), où il a travaillé au Secrétariat tout d'abord en tant que directeur du développement institutionnel, puis en tant que directeur de la stratégie et de la planification. Avant de rejoindre le SARS, il a occupé les postes de directeur adjoint au ministère sud-africain des

Affaires étrangères et de Premier secrétaire chargé des affaires multilatérales à l'ambassade d'Afrique du Sud à Paris, en France. Lincoln est titulaire d'une maîtrise en études diplomatiques (Université de Westminster, Londres) et a suivi des études en gestion (École de Commerce de l'Université de Stellenbosch) et en diplomatie du développement (Berlin et New Delhi).

Membres de l'ATAF en novembre 2024 :

 Algérie	 Angola	 Bénin	 Botswana	 Burkina Faso
 Burundi	 Cameroun	 Tchad	 Comores	 Côte d'Ivoire
 République démocratique du Congo	 Égypte	 Érythrée	 Eswatini	 Gabon
 Gambie, La	 Ghana	 Guinée	 Kenya	 Lesotho
 Libéria	 Madagascar	 Malawi	 Mali	 Mauritanie
 Maurice	 Maroc	 Mozambique	 Namibie	 Niger
 Nigeria	 Rwanda	 Sénégal	 Seychelles	 Sierra Leone
 Somalie	 Afrique du Sud	 Soudan du Sud	 Soudan	 Tanzanie
 Togog	 Ouganda	 Zambie	 Zimbabwe	



Hoopoe Press

L'Afrique est à la fois le berceau de l'humanité et le continent le plus jeune sur le plan démographique. Son avenir passionnant repose sur les talents et l'innovation de sa jeunesse, soutenus par des institutions indépendantes, telles que le Forum des administrations fiscales africaines, et l'utilisation efficace des ressources du continent. Dans ce livre, des voix africaines explorent l'évolution de l'ATAF, son impact sur l'efficacité de la fiscalité et son rôle dans l'amélioration de la vie des citoyens africains.

Elles décrivent les idées qui animent les hommes et femmes de l'ATAF dans le renforcement de la coopération et la réponse aux contraintes à travers le continent, et alimentent le rôle mondial de l'ATAF dans l'établissement de normes en matière de fiscalité. Ce récit est non seulement porteur d'espoir, mais offre également la perspective d'un avenir meilleur pour l'Afrique, tant au niveau fiscal qu'au-delà.

La force de l'ATAF réside, à l'instar du continent lui-même, dans ses hommes et femmes. Cette publication raconte leurs histoires... elle est le son de nombreuses voix africaines.

Dr Aboubakar Nacanabo, ministre de l'Économie, des Finances et de la Prospective, Burkina Faso

Ce livre rend hommage à une organisation très respectée, courageuse et fièrement africaine, et donne un aperçu de son parcours. L'ATAF est connue et appréciée pour sa vision, sa passion, sa détermination et son intégrité. Sous la direction inspirée de Logan Wort, l'ATAF s'est assurée la place qui lui revient à la table des discussions internationales sur la fiscalité et la politique, ce qui n'est pas une mince affaire. Ce livre est une œuvre d'amour et une très bonne lecture.

Lazelle Terblanche, responsable de la fiscalité de MultiChoice Group et présidente de Africa Industry Tax Association (AITA)

...à travers cette publication passionnante, Richard Parry et Lincoln Marais ont illustré l'impact transformateur de l'ATAF sur la mobilisation des ressources intérieures. Sous la direction visionnaire de Logan Wort, l'ATAF a contribué à donner aux nations africaines les moyens de redéfinir leur rôle en tant qu'architectes de leur propre développement économique, sans dépendre uniquement de l'aide extérieure.

Alvin Mosioma, directeur associé - Prospérité économique et climatique, Open Society Foundations.

L'Afrique est le continent des récits. Les histoires racontées ici nous rappellent qui nous sommes et nous donnent le pouvoir de changer l'avenir.

Logan Wort, Secrétaire exécutif de l'ATAF



Couverture : Sur les 54 pays d'Afrique, 44 sont membres de l'ATAF. La carte montre les membres de l'ATAF en novembre 2024. La liste des pays membres figure au verso de la couverture.