



AUDIT RÉGIONAL COORDONNÉ SUR LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

AVRIL 2025

Mise En Commun Des Expériences Nationales Et Des Enseignements Tirés De L'audit Régional
Coordonné Sur Les Flux Financiers Illicites Portant Sur L'audit Du Cadre Législatif, Réglementaire
Et Institutionnel De La Mobilisation Des Recettes Fiscales



Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Ministry for Foreign
Affairs of Finland



Implemented by
giz
Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Table Des Matières

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	07
GLOSSAIRE DES TERMES	08
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES	10
NOTE DE SYNTHÈSE	11
INTRODUCTION	15
1. Contexte général	15
2. Contexte spécifique et justification	16
3. Intérêt de l'audit	17
4. Objectifs et critères d'audit	18
5. Portée de l'audit	18
6. Approche et méthodologie de l'audit	18
7. Limites générales de l'audit	19
8. Plan du rapport	19
CHAPITRE 1 - LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DES FLUX FINANCIERS ILLICITES	20
1.1. CONTEXTE	20
1.2. TRANSPARENCE DES CADRES JURIDIQUES	20
1.3. INTÉRÊT DE L'AUDIT	17
1.4. ENQUÊTES MENÉES SUR LES DÉPENSES FISCALEMENT DÉDUCTIBLES	28
1.5. DÉPLOIEMENT DES MESURES DE RECOUVREMENT FISCAL	30
1.6. INCITATIONS FISCALES	31
1.7. CLAUSES DE STABILITÉ	34
1.8. PRIX DE TRANSFERT	36
CHAPITRE 2 - LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LES FFI	39
2.1. CONTEXTE	39
2.2. LES CAPACITES ORGANISATIONNELLES	39
2.2.1. Une insuffisance de la collaboration entre les agences gouvernementales	39
2.2.2. Un manque de coordination entre les acteurs impliqués dans la lutte contre les FFI	42
2.2.3. Des insuffisances dans le fonctionnement des administrations publiques impliquées dans la lutte contre les flux financiers illicites	44
2.2.4. Un défaut d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement de recettes	46
2.3. LES CAPACITÉS PROFESSIONNELLES	48
2.3.1. Une absence de cartographies actualisée et d'évaluation des risques par acteurs en charge de la mobilisation des recettes en matière de FFI	48
2.3.2. Une absence de formations spécifiques des personnels impliqués dans la mobilisation des recettes	49
2.3.3. Le manque et l'insuffisance des connaissances spécialisées des personnes impliquées dans la lutte contre les flux financiers illicites	51
2.4. DES CAPACITÉS TECHNIQUES D'ANALYSE LIMITÉES	52
2.5. REVUE DES SYSTÈMES DE RECOUVREMENT	53
2.6. REVUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	56
CONCLUSION	59



AVANT-PROPOS



Avant-propos

Par AFROSAI GS

La mobilisation efficace des recettes fiscales et la lutte contre les flux financiers illicites (FFI) sont des enjeux critiques pour le développement durable des pays africains. Ces flux, estimés à des milliards de dollars chaque année, privent nos Etats de ressources essentielles pour financer des secteurs clés tels que l'éducation, la santé ou les infrastructures. Ils fragilisent également la confiance dans nos institutions publiques et sapent les efforts de bonne gouvernance.

Consciente de ces défis, l'Organisation africaines des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (AFROSAI) a engagé une initiative ambitieuse et coordonnée visant à évaluer les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels de mobilisation des recettes fiscales et de lutte contre les flux financiers illicites (FFI). Ce rapport constitue la seconde initiative du genre, poursuivant l'élan amorcé lors d'un premier audit effectué en 2017, consacré à la lutte contre la corruption à travers l'examen des systèmes de passation des marchés publics et des régimes de déclaration de patrimoine.

Ce travail est d'une grande pertinence, car s'inscrivant pleinement en droite ligne de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies, en particulier l'objectif 16.4 qui vise à réduire de manière significative les FFI d'ici 2030.

Grâce à une méthodologie rigoureuse, des ateliers régionaux collaboratifs et des analyses approfondies au niveau national, ce rapport régional met en lumière les principales lacunes des systèmes nationaux en place tout en proposant des recommandations concrètes et appropriées pour y remédier.

Je tiens à saluer l'engagement et la diligence des ISC participantes qui, malgré les défis rencontrés, ont démontré l'importance de l'audit public dans la promotion de la transparence, de la responsabilité et de la mobilisation des ressources domestiques. Ce rapport, reflet de la situation des structures étatiques face aux

problématiques émergentes telles que celles liées à la lutte contre les FFI, se veut un outil d'aide à la décision en tant que feuille de route pour renforcer les institutions en charge de la mobilisation des recettes fiscales, harmoniser les cadres législatifs et institutionnels des Etats africains, tout en intensifiant leur coopération internationale.

En tant que communauté africaine des ISC, nous devons continuer à nous mobiliser collectivement pour assurer une gouvernance financière efficace et équitable. J'encourage tous les acteurs, notamment, les décideurs politiques, les partenaires techniques financiers et les organisations internationales, à tirer profit des conclusions de ce rapport pour renforcer les actions contre les FFI et promouvoir un développement inclusif et durable sur notre continent.

Le Président de l'AFROSAI





Avant-propos

Par AFROSAI/ITCBT

Nous avons l'honneur de présenter le rapport de l'audit régional coordonné sur les Flux Financiers Illicites (FFI). Ce rapport est le résultat d'une résolution de la 51ème réunion du Comité Directeur de l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI), tenue en juillet 2016 à Windhoek, en Namibie. Lors de cette réunion, le Comité Directeur a décidé de réaliser des audits coordonnés afin de lutter activement contre les FFI. Il s'agit du deuxième audit coordonné par l'AFROSAI, à la suite de la résolution de Windhoek. Le premier audit, axé sur la lutte contre la corruption à travers l'examen des systèmes de passation des marchés publics et du régime de déclaration des biens, a été réalisé en 2017, avec la participation de douze Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) africaines.

Les FFI ont un impact négatif sur la capacité d'un pays à mobiliser ses ressources nationales pour un développement économique durable. Selon la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), « les flux financiers illicites et la corruption entravent le développement de l'Afrique en drainant des devises, en réduisant les ressources nationales, en étouffant le commerce et la stabilité macroéconomique, et en aggravant la pauvreté et les inégalités ». Le Global Financial Integrity (GFI) a publié plusieurs rapports sur les FFI. Dans son étude de 2014 intitulée « Flux Financiers Illicites en provenance des pays en voie de développement : 2003-2012 », le GFI a révélé que l'Afrique subsaharienne perdait environ 68,6 milliards de dollars par an à travers les FFI.

Cet audit a été lancé à Nairobi, au Kenya, le 24 avril 2023, avec la signature d'un protocole d'accord entre la Commission en charge de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques (CRCIT) de l'AFROSAI et 12 ISC membres. Le protocole d'accord a formalisé la coopération entre ces institutions en établissant un cadre structuré pour la réalisation de l'audit. L'objectif de cet audit coordonné était de vérifier si les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels qui régissent les activités des administrations fiscales nationales leur confèrent des pouvoirs et des capacités suffisants pour protéger les recettes nationales et prévenir les flux financiers illicites en Afrique. L'audit s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine et de l'Objectif de Développement Durable 16.4 des Nations Unies, qui visent à réduire de manière significative les flux financiers illicites.

Les recommandations de ce rapport ambitionnent d'améliorer la gouvernance financière, à réduire les flux financiers illicites et à renforcer la mobilisation des recettes publiques, contribuant ainsi au développement durable des pays africains. Ce rapport fournit une analyse complète des dispositions juridiques et institutionnelles relatives à la mobilisation des recettes fiscales, en mettant l'accent sur les FFI en Afrique.

Il propose aux gouvernements africains des mesures qui, si elles sont mises en œuvre, atténueront les FFI. Parmi les recommandations formulées, figurent la participation des gouvernements africains aux initiatives régionales et mondiales de coopération en matière de renseignement financier et d'assistance juridique mutuelle, ainsi que l'utilisation de la technologie pour assurer la gestion et le suivi en temps réel des transactions par les administrations fiscales.

Les ISC ont un rôle important à jouer dans l'émission d'avis sur la lutte contre les FFI, et le rapport recommande à l'AFROSAI de plaider en faveur de contrôles similaires dans les pays de destination par l'intermédiaire de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) et de ses démembrés. En outre, l'AFROSAI devrait renforcer les capacités des ISC qui ont l'intention de réaliser des audits sur les FFI à l'avenir, et encourager les échanges avec des partenaires partageant les mêmes idées afin de maintenir la lancée.

Le rapport recommande en outre à l'Union Africaine des mesures à prendre pour lutter contre les FFI. Certaines d'entre elles comprennent un plaidoyer continu pour la signature, la ratification et la mise en œuvre des instruments africains de lutte contre la corruption et les crimes économiques connexes, et l'engagement des institutions internationales telles que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM) et l'Union Européenne (UE) dans la lutte contre les FFI.

Je remercie l'Agence Allemande de Développement - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), l'Union Européenne, le Gouvernement Finlandais et l'Union Africaine pour leur soutien dans le cadre de ce contrôle coordonné. Je remercie également les ISC membres d'avoir collaboré de manière harmonieuse à la réalisation de cet important audit.

FCPA Nancy Gathungu, CBS
Auditeur Général de la République du Kenya
Présidente de la Commission en charge de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques (CRCIT) de l'AFROSAI.





Avant-propos

Par Dr Christiane Schuppert

Pour réaliser les aspirations du continent en matière de développement, il est essentiel de disposer de ressources adéquates. La mobilisation des recettes nationales est essentielle, non seulement pour accélérer le développement économique et social, mais aussi pour garantir à tous les citoyens une vie digne. Les flux financiers illicites (FFI) et la corruption privent encore davantage les pays de ressources déjà insuffisantes, limitant ainsi la marge de manœuvre des gouvernements pour relever les défis réels les plus pressants, notamment le changement climatique et les inégalités. Il est donc primordial de lutter contre les flux financiers illicites, en particulier la fraude et l'évasion fiscales agressives dans des secteurs critiques tels que les industries extractives. La lutte contre ces pratiques est la clé qui permettra de récolter les recettes supplémentaires nécessaires à la réalisation des objectifs de développement du continent.

Les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) jouent un rôle essentiel en tant qu'acteurs centraux de la surveillance et de la responsabilité dans les systèmes de finances publiques d'un pays. Elles jouent un rôle déterminant dans la protection des dépenses publiques, l'identification des défaillances des cadres existants, la prévention des FFI et le renforcement de la mobilisation des recettes. En lançant cet audit régional à Nairobi en avril 2023, les ISC ont déployé des efforts remarquables pour lutter contre les FFI, notamment en encourageant la collaboration interinstitutionnelle à l'échelle des pays et au-delà des frontières. Sous la direction de l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI), les ISC de 12 pays africains ont établi des priorités et réalisé un audit coordonné. Ce contrôle a permis d'évaluer les cadres juridiques, réglementaires et institutionnels de la mobilisation des recettes fiscales dans plusieurs pays africains. Soutenue par l'Action multi-donateurs pour la lutte contre les flux financiers illicites liés à la fiscalité (MDA), cofinancée par l'Union européenne, le ministère finlandais des Affaires étrangères et le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ), et mise en œuvre par le projet Bonne gouvernance financière en Afrique (GFG II) de la GIZ, cette approche régionale s'avère parfaitement adaptée pour traiter de la nature transfrontalière des FFI. Au-delà de la production des résultats d'audit significatifs, l'initiative renforce la coopération régionale et démontre la valeur de l'action collective dans la lutte contre les FFI liés à la fiscalité.

Ce rapport, qui présente les résultats combinés des audits réalisés dans les 12 pays, met en évidence plusieurs défis majeurs dans la lutte contre les FFI liée à la fiscalité. Les entreprises multinationales exploitent, notamment, les lacunes et les incohérences des systèmes fiscaux pour éviter de payer leur juste part d'impôts. En outre, la collaboration insuffisante entre les autorités fiscales, les agences douanières et les services chargés de l'application de la loi exacerbe les problèmes d'application, tandis que l'absence de systèmes d'information intégrés limite le partage des données et réduit l'efficacité globale de la détection et de la mobilisation des recettes. Les efforts de lutte contre les FFI sont encore affaiblis par l'insuffisance des ressources humaines, et le manque de personnel qualifié entrave la détection des transactions suspectes. Ces constatations soulignent l'urgence de mettre en place des stratégies cohérentes pour s'attaquer aux problèmes systémiques à l'origine des FFI.

Les résultats et les conclusions de cet audit sont d'une grande importance, car ils fournissent aux gouvernements une base solide pour renforcer leurs cadres de lutte contre les FFI et mettre un frein à la perte de fonds publics en provenance d'Afrique. Toutefois, il convient de souligner que la valeur d'un rapport d'audit réside également dans les actions de suivi et l'engagement qu'il suscite après sa publication. Si les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) jouent un rôle essentiel dans le contrôle et l'obligation de rendre compte, elles ne peuvent pas agir isolément. Des alliés sont indispensables pour amplifier les conclusions de l'audit et faciliter la mise en œuvre des recommandations. Une communication efficace des résultats de l'audit et un suivi ciblé sont essentiels, non seulement au niveau national, mais aussi à l'échelle du continent, pour garantir une prise de conscience et des actions généralisées.

En conclusion, nous saluons les efforts extraordinaires de l'AFROSAI, des ISC participantes et de toutes les autres parties prenantes qui ont contribué à cet audit coopératif. Il s'agit d'un exemple brillant de ce qui peut être réalisé grâce à une collaboration fructueuse entre plusieurs parties prenantes.

Dr Christiane Schuppert
Chef du Programme
Bonne gouvernance financière en Afrique (GFG)





Abréviations Et Acronymes

AFROSAI : Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

APAL : Acteurs publics chargés de l'application de la loi

ATAF : Forum sur l'Administration fiscale africaine

BAD : Banque africaine de développement

BPS : Botswana Police Service (Police du Botswana)

BURS : Service unifié des recettes du Botswana

CEA : Commission économique pour l'Afrique

CG : Commissaire Général

CIRGL : Conférence internationale sur la région des Grands Lacs

CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

COOPEC : Coopératives d'Épargne et de Crédit

CRCIT : Comité de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques

DCEC : Direction de lutte contre la corruption et la criminalité économique

DGSM : Direction des études géologiques et des mines

DISS : Direction des services de renseignement et de sécurité

DoM : Département des mines

DPP : Direction des Poursuites Publiques

EMN : Entreprises multinationales

EOIR : Échange d'informations sur demande

FFI : Flux financiers illicites

FIA : Autorité de renseignement financier

FIU : Cellule de renseignement financier

GAFI : Groupe d'action financière

GFI : Global Financial Integrity

GRA : Administration fiscale de la Gambie

IBFD : Bureau international de documentation fiscale

IISF : Inspecteurs des impôts sans frontières

ISC : Institution supérieure de contrôle des finances publiques

ISSAI : Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

ITA : Loi relative à l'impôt sur le revenu

ITIE : Initiative pour la transparence dans les industries extractives

KRA : Administration fiscale du Kenya

LAB/CFT : Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

LTU : Unité chargée des gros contribuables

MEMD : Ministère de l'Énergie et du Développement minéral

MMDMM : Ministère des Mines et du Développement minéral

MNO : Opérateurs de réseaux monétaires

MOSES : Système d'évaluation statistique de la production minérale

MRP : Money Remittance Providers (prestataires de services de transfert de fonds)

NCD : Norme commune de déclaration

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODD : Objectifs de développement durable

OMC : Organisation mondiale du commerce

OMD : Organisation mondiale des Douanes

ONU : Organisation des Nations unies

PE : Protocole d'entente

PIB : Produit intérieur brut

PPE : Personnes politiquement exposées

PT : Prix de transfert

SYDONIA : Système douanier automatisé

TRA : Administration fiscale de la Tanzanie

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

URA : Administration fiscale de l'Ouganda

ZRA : Administration fiscale de la Zambie

Glossaire Des Termes

Assistance administrative mutuelle en matière fiscale : propose aux autorités fiscales un cadre juridique de coopération internationale sans violer la souveraineté d'autres pays ou les droits des contribuables.

Audit de la performance : consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si des améliorations sont possibles.

Bénéficiaire effectif : toute personne physique qui, directement ou indirectement, par le biais d'un contact, d'un arrangement, d'une entente, d'une relation ou autre, est le bénéficiaire ultime d'une action ou d'autres titres d'une société. En d'autres termes, le bénéficiaire effectif d'une entreprise jouit des avantages ou des produits de celle-ci ou la contrôle sans en être le propriétaire officiel.

Blanchiment de capitaux : le processus par lequel les criminels tentent de dissimuler l'origine et la propriété réelles des produits de leur activité criminelle, ce qui leur permet de garder le contrôle de ces produits et, par conséquent, de couvrir leurs sources de revenus.

Commission de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques (CRCIT) : est responsable de la mise en œuvre de la priorité stratégique du plan stratégique 2022-2027. Le mandat principal de la CRCIT est de mettre en œuvre des actions adaptées au contexte africain, afin de traiter les questions émergentes au sein de la communauté des ISC.

Convention concernant la double imposition : il s'agit d'accords entre États (habituellement sous forme d'une convention bilatérale) qui sont conçus pour empêcher qu'un individu soit imposé deux fois sur le même revenu par deux pays différents.

Entreprises multinationales : une entreprise qui fait partie d'un groupe d'entreprises multinationales.

Évasion fiscale : utilisation de méthodes légales pour réduire le montant de l'impôt sur le revenu dû par un particulier ou une entreprise.

Fausse facturation dans les opérations commerciales : falsification du prix ou de la quantité des importations ou des exportations afin de dissimuler des sommes d'argent ou en accumuler dans d'autres États. La motivation peut, par exemple, être d'éviter l'impôt, d'éviter les droits de douane, de transférer un pot-de-vin ou de blanchir de l'argent.

Flux financiers illicites : désigne les mouvements transfrontaliers d'argent dont la provenance, le transfert ou l'utilisation sont illégaux.

Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : est une enceinte multilatérale pour la transparence fiscale et l'échange de renseignements. Le Forum mondial surveille et évalue par les pairs la mise en œuvre des normes internationales d'échange de renseignements sur demande (EOIR) et d'échange automatique de renseignements.

Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) : un forum qui vise à améliorer les systèmes fiscaux en Afrique à travers des échanges, la diffusion des connaissances, le renforcement des capacités et la contribution active à l'agenda fiscal régional et mondial.

Groupe d'action financière (GAFI) : est l'organisme mondial de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Il définit des normes internationales visant à prévenir ces activités illégales et les dommages qu'elles causent à la société.



Groupe d'entreprises multinationales : un groupe d'entreprises associées ayant des établissements commerciaux dans deux ou plusieurs États.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives : initiative visant à promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales. Sa mission est de promouvoir la compréhension de la gestion des ressources naturelles, de renforcer la gouvernance et la responsabilité publiques et d'entreprise, et de fournir les données nécessaires à l'élaboration des politiques et au dialogue multipartite dans le secteur extractif.

Parties liées : personne ou entité liée à l'entité déclarante.

Personnes liées : deux personnes sont considérées comme liées si l'une exerce un contrôle sur l'autre ou si les deux sont sous le contrôle de la même personne ou des mêmes personnes.

Personnes politiquement exposées (PPE) : il s'agit d'une personne qui exerce ou a exercé une fonction éminente. De nombreuses PPE occupent des positions qui peuvent être utilisées de manière abusive à des fins de blanchiment de fonds illicites ou d'autres infractions sous-jacentes telles que la corruption ou les pots-de-vin.

Principe de pleine concurrence : le principe de pleine concurrence est une norme internationale qui compare les prix de transfert pratiqués entre entités liées, avec le prix de transactions similaires entre entités indépendantes l'une de l'autre, en situation de pleine concurrence.

Prix de transfert : prix des transactions entre sociétés apparentées, en particulier appartenant au même groupe multinational.

Système douanier automatisé (SYDONIA) : désigne un système de gestion douanière informatisé qui couvre la plupart des procédures du commerce extérieur. Il gère les manifestes et les déclarations en douane, ainsi que les opérations comptables, les procédures de transit et d'attente.

Transactions non contrôlées : transactions entre des entreprises indépendantes les unes des autres.

Transactions contrôlées : transactions entre deux entreprises qui sont associées l'une à l'autre.

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) : organisation dont la mission est de réaliser l'intégration économique des États membres en renforçant la compétitivité de leurs économies dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé.



Liste Des Tableaux Et Figures

Tableau 1 : Liste des Institutions Supérieures de Contrôle et de leurs thèmes d'audit

Tableau 2 : Transparence du cadre législatif et réglementaire

Tableau 3 : Promotion de l'intégrité financière des autorités compétentes

Tableau 4 : Dépenses déductibles fiscalement

Tableau 5 : Mise en œuvre des mesures de collecte des recettes fiscales

Tableau 6 : Incitations fiscales

Tableau 7 : Clauses de stabilité dans les États

Tableau 8 : État des cadres législatifs relatifs aux prix de transfert

Tableau 9 : Situation de la collaboration entre les agences gouvernementales

Tableau 10 : Aperçu des lacunes en matière de coordination dans les systèmes nationaux

Tableau 11 : Défaillances dans le fonctionnement des administrations publiques impliquées dans la lutte contre les FFI

Tableau 12 : Absence d'intégration des systèmes d'information administrative

Tableau 13 : État de la cartographie des risques et limites des évaluations

Tableau 14 : Situation des pays en matière de formation spécifique pour le personnel chargé de la mobilisation des recettes

Tableau 15 : Absence d'expertise spécifique en matière de FFI chez les acteurs concernés

Tableau 16 : Capacités limitées des administrations pour l'analyse technique

Tableau 17 : Aperçu de l'insuffisance des systèmes de collecte des recettes fiscales

Tableau 18 : Limites liées à un déploiement insuffisant de la coopération internationale



Executive Summary

1. Contexte et approche d'audit

1.1 Contexte

Les flux financiers illicites ont un impact négatif sur la capacité d'un pays à mobiliser ses ressources nationales pour un développement économique durable. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), « les flux financiers illicites et la corruption freinent le développement de l'Afrique en drainant des devises, en réduisant les ressources nationales, en étouffant le commerce et la stabilité macroéconomique et en aggravant la pauvreté et l'inégalité ». La Global financial integrity (GFI) a publié plusieurs rapports sur les flux financiers illicites. Dans son étude de 2014 intitulée *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012*, la GFI a révélé que l'Afrique subsaharienne perdait environ 68,6 milliards de dollars par an en flux financiers illicites.

Ces flux illicites privent l'Afrique et ses habitants de leurs perspectives d'avenir, compromettent la transparence et la responsabilité et érodent la confiance dans les institutions africaines. Confrontés à une forte fuite des capitaux, à l'évasion fiscale et à une forte dépendance à l'égard de l'impôt sur les sociétés, les gouvernements africains doivent surmonter des obstacles majeurs afin d'élargir leur base d'imposition.

En réponse à ces défis l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) a entendu mettre en œuvre des audits coordonnés pour lutter activement contre les FFI, lors de la 51e réunion de son Comité directeur en juillet 2016 à Windhoek. Le premier audit, axé sur la lutte contre la corruption à travers l'examen des systèmes de passation des marchés publics et du régime de déclaration de patrimoine, a été mené avec succès en 2017, avec la participation de douze Institutions supérieures de contrôle (ISC) africaines.

Le présent rapport constitue le résultat du deuxième effort conjoint de l'AFROSAI, soutenu par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), pour s'attaquer aux FFI. Lancé en avril 2023, le deuxième audit coordonné porte sur les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels de mobilisation des recettes fiscales en Afrique. Il s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et de l'Objectif de développement durable 16.4 des Nations unies pour 2030, visant à réduire sensiblement les FFI.

Pour permettre l'exécution harmonieuse de l'audit ainsi projeté, un Protocole d'entente a été signé le 24 avril 2023 à Nairobi entre la Commission de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques de l'AFROSAI

Et douze Institutions Supérieures de Contrôle. Ce protocole avait pour objectif de formaliser la coopération entre ces institutions en établissant un cadre structuré pour la conduite de l'audit. Les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les FFI en supervisant la responsabilité des agences gouvernementales à l'égard des ressources qui leur sont allouées.

L'objectif de cet audit était de vérifier si les dispositifs législatifs, réglementaires et institutionnels qui encadrent les activités des administrations fiscales des pays, leur donnent suffisamment de pouvoirs et de capacités pour protéger les revenus nationaux et prévenir les flux financiers illicites.



1.2 Approche d'audit

Il s'agit d'un audit de performance associant des éléments de conformité.

Pour mener à bien cet audit coordonné et atteindre les objectifs fixés, une approche participative a été adoptée. Celle-ci s'est articulée autour des travaux de planification et d'examen détaillés au niveau national, ponctués par des sessions d'ateliers régionaux. Ces ateliers ont permis de renforcer les capacités des équipes d'audit des ISC impliquées dans ce projet et de passer en revue les résultats des travaux réalisés à chaque étape clé de la procédure d'audit. Ainsi le processus a été marqué par:

- i. La planification et le choix des thèmes d'audit : cette phase a permis de restreindre le champ de l'audit à l'organisation, au fonctionnement et aux activités des administrations fiscales des pays cibles ainsi qu'à leurs agences ou aux autres institutions impliquées dans la mobilisation des ressources et aux multinationales soumises aux prix de transfert ;
- ii. La validation des matrices de conception ou grilles logiques de vérification : les grilles logiques de vérification et les programmes d'audit nationaux ont été validés pour garantir leur conformité avec les objectifs et les critères d'audit considérés ;
- iii. L'adoption et la validation des matrices de constatations : cette étape a permis d'avoir un aperçu et de stabiliser les principaux constats d'audit mais également de définir les méthodes de rédaction des rapports nationaux ;
- iv. La rédaction et la validation des matrices des rapports : la rédaction des matrices de constats, l'examen des rapports nationaux, la validation des outils de rédaction du rapport régional coordonné ont été réalisées, suivies de la désignation des membres des ISC chargés de ladite rédaction ;
- v. La validation du rapport consolidé et l'évaluation du projet : cette phase a permis de s'assurer que tous les résultats sont conformes aux attentes.

2. Principales constatations et recommandations de l'audit

La mobilisation des recettes fiscales et la lutte contre les flux financiers illicites sont cruciales pour le développement économique durable des pays du continent africain. À cet égard, il est essentiel que les dispositifs juridiques et institutionnels qui régissent la liquidation (évaluation) et le recouvrement des recettes fiscales soit solides et efficaces, afin de garantir une mobilisation des ressources publiques. La fragilité des cadres juridiques et institutionnels dans plusieurs pays africains compromet la collecte des recettes fiscales et favorise l'expansion des flux financiers illicites.

Une analyse approfondie des faiblesses dans les cadres législatifs et institutionnels en Afrique, résultant des rapports nationaux, a permis de mettre l'accent, notamment, sur les questions de transparence, de coopération inter-institutionnelle et d'efficacité des mécanismes de recouvrement fiscal. En identifiant les défis et en proposant des solutions concrètes, ce rapport vise à améliorer la gouvernance financière, à réduire les FFI et à renforcer la mobilisation des recettes publiques, contribuant ainsi au développement durable des pays africains.

Il offre, à cet égard, une analyse complète des dispositifs juridiques et institutionnels de la mobilisation des recettes fiscales en se concentrant sur les FFI en Afrique. Les travaux d'audit menés par les différentes ISC participantes ont permis de dégager des constats majeurs et des recommandations.

2.1 Constats majeurs

L'audit coordonné constate que si des progrès ont été accomplis dans l'élaboration de la législation relative à la lutte contre les flux financiers illicites et dans la mise en place de structures, de nombreux cadres juridiques et institutionnels restent incomplets ou obsolètes et présentent des lacunes spécifiques décrites ci-dessous.

L'audit a permis de relever les points suivants :



- i. Les administrations africaines manquent de transparence dans la mise en œuvre des mesures de prévention en matière de lutte contre les FFI, notamment dans les industries extractives.
- ii. Les cadres juridiques ne sont pas toujours cohérents ni harmonisés, ce qui permet à des sociétés multinationales d'exploiter des failles légales pour éviter l'impôt. Des incohérences et des insuffisances dans les lois et réglementations fiscales et des pratiques de prix de transfert ont été relevées dans plusieurs pays ; cela constitue un défi majeur dans la lutte contre les FFI.
- iii. Sur le plan institutionnel, les administrations financières ou agences d'États en charge de la mobilisation des recettes fiscales manquent souvent de compétences techniques et de ressources humaines pour détecter les opérations suspectes et appliquer correctement les lois en vigueur en vue de préserver les intérêts des trésors publics. De plus, les institutions fiscales, douanières et judiciaires ne collaborent pas toujours de manière efficace, et les enquêtes ou audits subissent fréquemment des retards, affaiblissant ainsi la lutte contre les FFI. L'octroi de pouvoirs discrétionnaires non encadrés aux administrations fiscales ou douanières crée également un environnement propice à la corruption et à l'impunité. Enfin, le manque de coopération internationale, conjugué à une faible application des mécanismes d'échange d'informations et d'assistance administrative, complique la lutte contre les FFI à l'échelle mondiale, limitant ainsi la mobilisation des recettes fiscales. Par ailleurs, le manque de coopération entre les agences gouvernementales et les États compromet l'efficacité de la lutte contre les FFI. Les efforts pour l'échange d'informations sont insuffisants, ce qui aggrave le problème de la transparence fiscale.
- iv. De nombreux pays peinent à mener des enquêtes approfondies sur les dépenses déductibles, entraînant une perte importante de recettes fiscales. Le recouvrement des impôts reste inefficace à cause de systèmes manuels et de l'absence de données intégrées.
- v. Les incitations fiscales, notamment dans les industries extractives, sont souvent mal utilisées et favorisent l'évasion fiscale. Les clauses de stabilité limitent la flexibilité des gouvernements pour adapter la législation et récupérer les recettes fiscales manquantes.

2.2 Principales recommandations

Les recommandations sont réparties en trois groupes : celles destinées aux gouvernements africains, celles destinées à l'AFROSAI et celles qui s'adressent à l'Union africaine.

Recommandations aux gouvernements africains

Pour atténuer les FFI, les gouvernements devraient mettre en œuvre les mesures suivantes :

- i. Améliorer leurs cadres juridiques pour renforcer la transparence et la cohérence des politiques ;
- ii. Mettre en place des politiques et des mécanismes garantissant un haut niveau d'intégrité parmi les responsables de la mobilisation des recettes fiscales ;
- iii. Adhérer aux initiatives régionales et mondiales de coopération en matière de renseignement financier et d'assistance juridique mutuelle ;
- iv. Réaliser une cartographie des risques liés aux FFI à l'échelle nationale et concevoir des stratégies et plans d'action adaptés pour y remédier ;
- v. Adapter les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels afin d'y inclure des sanctions plus strictes contre la manipulation des prix et le non-respect des obligations fiscales ;
- vi. Promouvoir la visibilité des informations et des transactions, en particulier pour les administrations fiscales ;
- vii. Assurer l'intégration des systèmes pour résoudre le problème de fragmentation des données et l'effet de silo entre les autorités compétentes ;
- viii. Se tourner davantage vers la technologie en modernisant les systèmes de contrôle afin de permettre une gestion et une surveillance en temps réel des transactions par les administrations fiscales ;
- ix. Surveiller les activités des entreprises, tout en assurant le suivi de leurs bénéficiaires effectifs et de leurs opérations commerciales, y compris les opérations internationales ;
- x. Équilibrer l'ouverture des pays aux affaires avec la prévention des abus : les pays devraient examiner la pertinence des incitations/exonérations fiscales accordées aux entreprises multinationales, tant en termes de durée que de montant, afin de gérer les risques d'exploitation ;



xi. Renforcer les capacités organisationnelles et professionnelles : entre autres, les capacités techniques des agents des autorités compétentes devraient être renforcées pour leur permettre de maîtriser les aspects techniques et juridiques des industries complexes dans la négociation des contrats et l'audit ;

xii. Renforcer la collaboration inter-administrative pour éliminer la compartimentation des administrations. Par exemple, mettre en place des plateformes d'information entre les administrations fiscales et les divers départements politiques dont les informations sont précieuses pour déterminer les taxes dues à l'État ;

xiii. Intensifier la coopération internationale et adopter des mesures pour lutter contre les FFI en s'inspirant des bonnes pratiques dans des domaines tels que l'échange d'informations, la recherche d'assistance juridique mutuelle dans les enquêtes et la poursuite des activités financières illicites transfrontalières. En outre, des programmes et initiatives d'assistance technique, comme le programme des Inspecteurs des impôts sans frontières (TIWB) et l'Initiative fiscale d'Addis, devraient être optimisés.

Recommandations à l'AFROSAI

Dans le cadre de son engagement dans la lutte contre les FFI, l'AFROSAI devrait :

- i. Encourager ou plaider pour des audits similaires, mais inversés, dans les pays de destination ;
- ii. Renforcer les capacités des ISC qui souhaiteraient mener des audits sur les FFI à l'avenir.

Recommandations à l'Union africaine

À l'Union africaine, il est fait les recommandations suivantes :

- i. Poursuivre le plaidoyer pour la signature, la ratification et la mise en œuvre des instruments africains de lutte contre la corruption et les crimes économiques connexes ;
- ii. Intensifier le soutien au renforcement des capacités des administrations africaines dans les domaines de la négociation des contrats, de la gouvernance fiscale, de l'identification et du rapatriement des actifs indûment détournés ;
- iii. Mener un plaidoyer politique au niveau régional pour une révision indépendante, et si nécessaire, des clauses de stabilité insérées dans les traités fiscaux, afin d'assurer la performance des systèmes nationaux de mobilisation des ressources publiques ;
- iv. Engager les institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'UE pour aborder les questions liées aux FFI ;
- v. Coordonner les efforts entre les pays africains dans la lutte contre les FFI ;
- vi. Plaider pour l'intégration et le renforcement des autorités fiscales.

3. Conclusion

L'audit coordonné mené a démontré que la problématique des flux financiers illicites demeure d'une actualité brûlante. En effet, une dizaine d'années après la publication du rapport MBÉKI et cinq ans après celui de la CNUCED, les cadres législatifs et institutionnels présentent des lacunes importantes qui entravent une lutte efficace contre les flux financiers illicites. Tout comme lors du précédent audit, douze ISC africaines y ont pris part, ce qui démontre, à suffisance, l'intérêt pour cette question dont les enjeux sont essentiels pour le développement du continent.

Il serait souhaitable que d'autres pays se livrent à l'exercice d'évaluation de leurs cadres juridiques et institutionnels respectifs afin de s'assurer de la robustesse de leurs dispositifs de mobilisation des recettes internes.



Introduction

1. Contexte général

Les flux financiers illicites (FFI) constituent un obstacle majeur au développement des pays africains, entravant leur capacité à mobiliser les ressources indispensables pour financer des secteurs clés comme les infrastructures, l'éducation, la santé et d'autres services publics essentiels.

Une étude conjointe menée par la Banque Africaine de Développement (BAD) et Global financial integrity (GFI) a montré qu'entre 2000 et 2009, un flux d'environ 30,4 milliards de dollars américains (US) avait quitté l'Afrique chaque année, essentiellement sous forme de FFI. Au cours de la période plus longue de trente ans, débutant en 1980, le siphonage de ressources a représenté entre 1 200 et 1 300 milliards de dollars (US).

Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique mis en place par l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), présidé par l'ancien président sud-africain, Thabo Mbeki, a estimé, dans un rapport publié en 2015, que l'Afrique perdait actuellement plus de 50 milliards de dollars par an sous forme de FFI. Ces pertes financières, qui incluent l'évasion fiscale commerciale, la fraude fiscale, les pratiques abusives de prix de transfert, la contrebande et la corruption, privent les gouvernements africains de revenus indispensables pour atteindre leurs objectifs de développement.

Dans son rapport 2020 sur le développement économique en Afrique consacré aux flux financiers illicites et le développement durable en Afrique, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), estime que l'Afrique perd chaque année environ 88,6 milliards de dollars (US) à cause des FFI. Ce chiffre, qui équivaut à près de 3,7 % du produit intérieur brut (PIB) du continent, dépasse largement le volume de l'aide public au développement qui est évalué à 48 milliards de dollars US selon le même rapport.



Source du rapport de la CNUCED 2020³

Les flux financiers illicites sont définis par le Groupe d'expert des Nations unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable (ODD) comme des fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de façon illégale. Ils sapent les efforts des gouvernements africains pour renforcer la mobilisation des recettes internes. Ils accentuent leur dépendance à l'aide extérieure et réduisent leur capacité à financer des projets de développement durable. Ce phénomène est de nature

¹Données tirées du Cadre stratégique et du plan d'action de la Banque africaine de développement sur la prévention des flux financiers en Afrique (2017-2021)

²https://au.int/sites/default/files/documents/40545-doc-IFFs_REPORT-1.jpg

³Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique (p. 29)



à compromettre l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, dont l'ambition est d'éradiquer les FFI tout en renforçant la mobilisation des ressources internes pour soutenir une croissance inclusive et durable dans le continent.

Au cours des dernières années, la problématique des flux financiers illicites a été mise en lumière par d'importantes enquêtes journalistiques internationales. Des révélations telles que les Panama Papers (en 2016), des Paradise Papers (en 2017), des FinCEN Files (en 2020) et des Pandora Papers (en 2021) ont exposé l'ampleur de ces pratiques à échelle mondiale, mettant en évidence des réseaux d'évasion fiscale, de blanchiment d'argent et d'abus des structures offshore. Ces enquêtes ont révélé l'étendue des ramifications de ces FFI qui compromettent les programmes de développement, notamment en Afrique.

2. Contexte spécifique et justification

Conscientes de l'ampleur de ce défi, les ISC d'Afrique, capitalisant sur leur expertise en matière d'audit de performance et de conformité, ont décidé de s'engager activement dans la lutte contre ces flux. Ainsi, lors de la réunion de son Comité directeur tenue en juillet 2016 à Windhoek, l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) a pris l'initiative de s'attaquer activement à la question des flux financiers illicites en Afrique en lançant un audit coordonné dans ce domaine. Cet audit, axé sur la lutte contre la corruption en passant en revue les systèmes de passation des marchés publics et le régime de déclaration de patrimoine, a été mené en 2018 par douze ISC d'Afrique.

À la suite du succès enregistré dans ce projet d'envergure, la Commission de Renforcement des Capacités Institutionnelles et Techniques (CRCIT) de l'AFROSAI, soutenue par la Direction exécutive de l'AFROSAI, avec l'appui financier du programme de Bonne gouvernance financière en Afrique de l'Agence allemande de Coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), a décidé de poursuivre ces efforts en ciblant une nouvelle thématique d'audit.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son cycle stratégique 2022-2027, l'AFROSAI a opté pour un audit coordonné portant sur « les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels de la mobilisation des recettes fiscales ». Le choix de ce thème s'inscrit dans le cadre de l'engagement des gouvernements africains à améliorer la mobilisation des ressources internes, conformément au point 72.0 de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et à l'objectif 16 (cible.4) des Objectifs du développement durable (ODD) des Nations unies, qui vise à réduire les FFI et à renforcer la récupération des avoirs volés d'ici 2030.

Ainsi, à travers un Protocole d'entente signé le 24 avril 2023 entre la CRCIT de l'AFROSAI et douze ISC membres, il a été convenu que « les cadres législatifs, réglementaires et institutionnels de la mobilisation des recettes fiscales » devaient servir de thématique centrale en raison de la résurgence de cette problématique et de sa constante actualité. Dans le cadre des audits nationaux, chaque ISC participante a choisi une thématique liée aux défis spécifiques des FFI dans de son pays. Le tableau ci-dessous reprend la liste des pays ayant conduit avec succès un audit national, conformément au Protocole d'entente, ainsi que leurs sujets respectifs.

Tableau 1 : Liste des ISC et leur sujet d'audit.

NO.	ISC PAYS	SUJET D'AUDIT TRAITÉ
1	BOTSWANA	Audit du Service unifié des recettes du Botswana relatif au cadre législatif, réglementaire et institutionnel des prix de transfert au Botswana et à son impact sur la mobilisation des recettes fiscales
2	BURKINA FASO	Audit de performance des cadres juridiques et institutionnels de la mobilisation des droits et taxes issus de l'activité extractive de l'or et autres substances précieuses au Burkina Faso



3	CAMEROUN	Évaluation de l'efficacité des cadres juridique et institutionnel des banques, de la cellule de renseignement financier et des autorités publiques d'application des lois dans la lutte contre les flux financiers illicites
4	COMOROS	Système de recouvrement de l'impôt sur les sociétés aux Comores
5	GABON	Audit du Cadre législatif, réglementaire et institutionnel de la mobilisation des recettes fiscales
6	GAMBIE	Lutte contre les flux financiers illicites en Gambie: l'Administration fiscale de la Gambie (Prix de transfert)
7	GUINEE	Audit du Cadre législatif, réglementaire et institutionnel du secteur minier
8	KENYA	Focus sur la gestion de l'exonération fiscale sur les projets d'infrastructures publiques par les entreprises étrangères
9	UGANDA	Évaluation de l'efficacité du cadre juridique, réglementaire et institutionnel en Ouganda pour freiner les flux financiers illicites dans les industries extractives.
10	SENEGAL	Audit du cadre juridique et institutionnel des recettes issues du secteur minier et des prix de transfert
11	TANZANIE	Détection et contrôle des flux financiers illicites (par le biais d'opérations de prix de transfert)
12	ZAMBIE	Cadre législatif, réglementaire et institutionnel de la mobilisation des recettes (secteur des mines)

Sources : rapports nationaux des ISC

3. Intérêt de l'audit

Les enjeux liés à la mobilisation des recettes fiscales et à la lutte contre les FFI sont cruciaux pour le développement économique durable des pays du continent africain. À cet égard, il est essentiel que les dispositifs juridiques et institutionnels qui régissent la liquidation et le recouvrement des recettes fiscales soit solides et efficaces, afin de garantir une mobilisation des ressources publiques. La fragilité des cadres juridiques et institutionnels dans plusieurs pays africains compromet la collecte des recettes fiscales et favorise l'expansion des flux financiers illicites.

Face à ces défis liés à la mobilisation des recettes fiscales et à la lutte contre les FFI, il est apparu nécessaire de mobiliser les efforts des ISC de l'AFROSAL afin de mener des actions conjointes visant à évaluer les cadres juridiques et les dispositifs institutionnels au niveau national. Dans ce contexte, l'audit des cadres juridique et institutionnel de la mobilisation des recettes fiscales est essentiel pour plusieurs raisons.

Il permet tout d'abord d'identifier les failles et les lacunes des systèmes existants, facilitant ainsi la mise en place de mesures correctives. Il permet également de détecter les risques liés aux flux financiers illicites, notamment à la sous-déclaration des bénéfices, aux prix de transfert abusifs et à la corruption. Par ailleurs, en renforçant la transparence et la responsabilité, il améliore la gestion des recettes publiques, notamment dans le secteur extractif. À cet égard, l'audit contribue à l'optimisation de la mobilisation des recettes fiscales en améliorant les mécanismes de collecte. Enfin, il permet d'évaluer la conformité des cadres juridiques nationaux aux normes et standards internationaux et d'adopter des mesures pertinentes pour lutter efficacement contre les FFI.



4. Objectifs et critères d'audit

Conformément à l'article 5 du Protocole d'entente précité, cet audit coordonné poursuit l'objectif principal de vérifier si les dispositifs législatifs, réglementaires et institutionnels qui encadrent les activités des Administrations fiscales des pays, leur donnent suffisamment de pouvoirs et de capacités pour protéger les revenus nationaux et prévenir les flux financiers illicites. Les objectifs spécifiques consistent notamment à :

- i. Evaluer la transparence des cadres juridiques en matière de divulgation des informations fiscales et financières ;
- ii. Analyser la cohérence et l'intégrité des dispositifs légaux et institutionnels pour lutter contre les FFI, y compris la manipulation des prix de transfert ;
- iii. Evaluer la coopération inter-institutionnelle et internationale dans la lutte contre les FFI ;
- iv. Examiner la performance des mécanismes de recouvrement fiscal ;
- v. Analyser l'impact des incitations fiscales et des clauses de stabilité sur la mobilisation des recettes.

Pour ce qui est des critères d'audit pertinents, ils incluent l'examen de la conformité des cadres juridiques nationaux aux normes et standards internationaux pertinents, l'évaluation de la capacité des administrations en charge de la mobilisation des recettes fiscales à détecter les flux financiers illicites et à assurer une application rigoureuse des lois et règlements en vigueur sur la fiscalité en général et sur les prix de transfert en particulier, la coopération entre les agences gouvernementales, ainsi que l'efficacité des mécanismes de recouvrement des impôts et des sanctions en cas de non-conformité.

Les sources de ces critères sont issues d'une part, des normes et standards internationaux secrétées par les organisations internationales ou communautaires auxquelles les pays des ISC, telles que l'OCDE, le GAFI ou l'ITIE, et d'autre part des cadres normatifs et institutionnels internes propres à chaque État membre, en plus des principes de bonne gestion admis en matière d'audit.

5. Portée de l'audit

Les contrôles effectués par les différentes ISC ont porté sur deux grands domaines d'examen. Le premier domaine d'examen concernait l'existence et la solidité des cadres législatifs et réglementaires de lutte contre les flux financiers illicites, avec pour paramètres la transparence, l'intégrité, le pouvoir et la responsabilité des autorités compétentes, les incitations fiscales, les clauses de stabilité et les prix de transfert. Le deuxième domaine d'examen couvrait le cadre institutionnel des administrations fiscales dans le spectre de la capacité organisationnelle et professionnelle, des systèmes de recouvrement et de la collaboration avec d'autres autorités compétentes impliquées dans la lutte contre les FFI. Il importe de souligner que l'audit a concerné les entités publiques impliquées dans le processus de mobilisation des recettes fiscales et les structures administratives en charge de la lutte contre les FFI. Cet audit coordonné couvre la période allant de 2015 à 2023. Cependant, des analyses effectuées par certaines ISC font référence à des situations antérieures ou postérieures à cette période, ce qui a un impact significatif sur l'analyse des données.

6. Approche et méthodologie de l'audit

La méthodologie utilisée par les ISC impliquées dans cet audit était basée sur le cadre de référence professionnel de l'INTOSAI pour les audits coordonnés, qui sont un type d'audit coopératif ; elle est basée sur le risque et se réfère au cadre technique pour la pratique de l'audit externe dans le secteur public. Les audits des cadres juridiques et institutionnels de la mobilisation des recettes ont été réalisés conformément aux principes des ISSAI, en particulier les ISSAI 300 sur les audits de performance et les ISSAI 400 sur les audits de conformité.



L'audit de performance « est un examen indépendant, objectif et fiable visant à déterminer si les entreprises, les systèmes, les opérations, les programmes, les activités ou les organisations du secteur public fonctionnent dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience et s'il existe des possibilités d'amélioration ». Quant à l'audit de conformité, il a pour objectif de « permettre aux ISC de déterminer si les activités des entités du secteur public sont conformes aux lois et aux règlements qui les régissent ». Lorsque l'audit de conformité est inclus dans un audit de performance, la conformité est considérée comme l'un des aspects de l'économie, de l'efficacité ou de l'efficience. Cette démarche combinée a permis d'examiner les aspects relatifs à l'économie, à l'efficacité et à l'efficience.

Pour réaliser cet audit coordonné et atteindre les objectifs fixés, une approche participative a été adoptée. Celle-ci a impliqué une planification et un travail d'examen détaillé au niveau national, ponctués par des sessions d'ateliers régionaux. Ces ateliers ont permis de renforcer les capacités des équipes de contrôle des ISC participant au projet et d'examiner les résultats des travaux réalisés à chaque étape clé du processus de contrôle. Le processus a été marqué par:

- i. La planification et la sélection des thèmes de contrôle : cette phase a permis de circonscrire le champ du contrôle à l'organisation, au fonctionnement et aux activités des autorités fiscales des pays cibles, ainsi que de leurs agences ou autres institutions impliquées dans la mobilisation des ressources et des multinationales soumises à la fixation des prix de transfert ;
- ii. La validation des grilles logiques de vérification : les grilles logiques de vérification et les programmes d'audit nationaux ont été validés afin de garantir leur conformité avec les objectifs et les critères d'audit en question ;
- iii. La validation des matrices de constatations : cette étape a permis d'obtenir une vue d'ensemble et de stabiliser les principales constatations de l'audit, ainsi que de définir les méthodes de rédaction des rapports nationaux ;
- iv. La rédaction et la validation du rapport : rédaction des matrices de constatations, examen des rapports nationaux et validation des outils de rédaction du rapport régional coordonné, suivi de la désignation des membres de l'ISC chargés de la rédaction du rapport ;
- v. La validation du rapport consolidé et évaluation du projet : cette phase a permis de s'assurer que tous les résultats étaient conformes aux attentes.

Le processus d'audit a également été soumis au système national de contrôle de qualité des ISC participantes, ainsi qu'à l'examen du comité de coordination mis en place dans le but d'assurer la coordination générale, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des travaux et la bonne qualité des résultats attendus à la fin de ce projet d'audit régional.

7. Limites générales de l'audit

Le processus d'audit coordonné a été entaché de quelques limites dans son exécution. Tout d'abord, les efforts de quelques ISC ont été entravés par l'absence de données permettant une analyse approfondie dans certains domaines. Ensuite, des retards dans la fourniture des documents requis ont été constatés au cours de leurs travaux d'examen détaillé. Enfin, la diversité des thèmes de contrôle choisis par les ISC impliquées a été une source de préoccupation majeure dans le processus d'harmonisation des résultats et de consolidation du rapport régional. Cependant, malgré ces limites, la diligence appliquée à la collecte et à l'analyse des données a permis aux différentes ISC de produire leurs rapports nationaux respectifs. Les travaux de contrôle ont permis d'identifier des lacunes et des insuffisances dans les cadres législatif, réglementaire et institutionnel pour la mobilisation des recettes fiscales. Les conclusions et recommandations formulées dans les rapports nationaux ont été consolidées dans le présent rapport régional afin de donner une impulsion à l'amélioration du système de lutte contre les flux financiers illicites.

8. Plan du rapport

Ce rapport est structuré en deux chapitres :

Chapitre 1 : Le cadre législatif et réglementaire des flux financiers illicites

Chapitre 2 : Le cadre institutionnel de lutte contre les flux financiers illicites

Chapitre 1: Le Cadre Législatif Et Réglementaire Des Flux Financiers Illicites

1.1. CONTEXTE

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la question des Flux financiers illicites (FFI) s'inscrit de plus en plus à l'ordre du jour international. En dépit de leur opacité et des défis inhérents à la quantification des risques liés aux flux financiers illicites, les gouvernements sont appelés à renforcer leurs régimes de lutte contre le blanchiment d'argent, à appliquer une plus grande transparence en matière de propriété des entreprises et à soutenir les efforts déployés en vue de localiser, de geler et de récupérer les biens détournés. En outre, ils se sont engagés à procéder à l'échange automatique d'informations pour lutter contre l'évasion fiscale.

Le cadre juridique couvre les lois et réglementations des pays relatives à la mobilisation des recettes et comprend également les conventions, les règles mise en place pour traiter la question des prix de transfert et les procédures d'échange d'informations au sein des pays et au niveau mondial.

1.2. TRANSPARENCE DES CADRES JURIDIQUES

Transparency is crucial to effectively combating IFFs as part of tax revenue mobilisation in Africa. However, transparency efforts in Africa remain largely insufficient, particularly in client profiling, the implementation of preventive measures for high-risk sectors, and the disclosure of beneficial ownership information. The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) seeks to improve this situation by raising public awareness of all aspects of the regulatory framework for the extractive industries. This includes the legal framework, tax regime, roles of government entities, necessary reforms, and laws and regulations designed to combat the risks of corruption in this sector.

Table 2 shows the current state of transparency of the legislative and regulatory framework for the audit topics selected by each participating SAI.

Table 2: Transparency of the legislative and regulatory framework

Pour lutter efficacement contre les FFI dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales en Afrique, la transparence joue un rôle préventif déterminant. Cependant, en Afrique, les efforts en matière de transparence restent largement insuffisants, notamment dans les domaines du profilage des clients, de la mise en œuvre de mesures préventives pour les secteurs à haut risque, et de la divulgation des informations sur les bénéficiaires effectifs. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) cherche à améliorer cette situation en sensibilisant le public sur tous les aspects du cadre réglementaire des industries extractives. Cela inclut le cadre juridique, le régime fiscal, les rôles des entités gouvernementales, les réformes nécessaires, ainsi que les lois et règlements visant à combattre les risques de corruption dans ce secteur. La transparence est donc essentielle pour renforcer ces efforts. Le tableau 2 indique l'état actuel de la transparence du cadre législatif et réglementaire pour les thèmes d'audit sélectionnés par chaque Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques (ISC) participante.

Tableau 2 : État de la transparence du cadre législatif et réglementaire



ISC	THÈME D'AUDIT	CONSTATS
BOTSWANA	Audit du Service unifié des recettes du Botswana relatif au cadre législatif, réglementaire et institutionnel des prix de transfert au Botswana et à son impact sur la mobilisation des recettes fiscales	Le Botswana dispose d'une réglementation spécifique en matière de prix de transfert qui a été publiée dans le Journal officiel et intitulée « Income Tax (Transfer Pricing) Regulations, 2019 » (Réglementation relative à l'impôt sur le revenu (prix de transfert), 2019).
BURKINA FASO	Audit de performance des cadres juridiques et institutionnels de la mobilisation des droits et taxes issus de l'activité extractive de l'or et autres substances précieuses au Burkina Faso	Le système d'octroi et de renouvellement des titres miniers n'est pas très transparent. Le dispositif permettant d'identifier les bénéficiaires réels tarde à être compris et mis en œuvre. Il est également noté un accès restreint et un contrôle limité sur les informations relatives aux opérations et actes de gestions des compagnies minières. Les cessions directes ou indirectes des titres miniers ne sont pas maîtrisées. Le régime d'extension institué par le ministère en charge des mines n'est pas maîtrisé. Les redevances minières sont adossées aux seules exportations. Le droit de préemption prévu pour l'État n'est pas encadré. Le cadre juridique ne prévoit pas de dispositions sur la constitution de garanties et suretés.
CAMEROUN	Évaluation de l'efficacité des cadres juridique et institutionnel des banques, de la cellule de renseignement financier et des autorités publiques d'application des lois dans la lutte contre les flux financiers illicites	La cellule de renseignement financier ne dispose pas de prérogatives pour s'assurer que les informations relatives aux opérations suspectes sont exhaustives et sont transmises par les établissements de crédit et de microfinance en temps opportun. La revue du Code Général des Douanes et du Code Général des Impôts, a permis de relever que la transaction, telle qu'elle est actuellement prescrite par les normes en vigueur et mise en application, accorde



ISC	THÈME D'AUDIT	CONSTATS
CAMEROUN		d'énormes pouvoir discrétionnaire au ministre en charge des Finances, au Directeur général des Impôts et aux personnels de l'Administration des Douanes. Le déficit d'encadrement, notamment l'absence de plafond et de critères clairs pour l'octroi de transactions, permet aux autorités compétentes d'exercer leur pouvoir discrétionnaire sans contraintes ni contrôles adéquats.
Comores	Système de recouvrement de l'impôt sur les sociétés aux Comores	L'examen du Code général des impôts en vigueur ainsi que les différentes lois de finances ont permis de relever des insuffisances dans le dispositif de lutte contre les transferts indirects de bénéfices et la lutte contre les flux financiers illicites.
gabon	Audit du Cadre législatif, réglementaire et institutionnel de la mobilisation des recettes fiscales	Le cadre juridique national est muet sur les aspects concernant la propriété effective et la levée du secret bancaire.
Gambie	Lutte contre les flux financiers illicites en Gambie : L'Administration fiscale de la Gambie (Prix de transfert)	Il n'existe pas de cadre législatif et réglementaire régissant les prix de transfert
Guinée	Audit du Cadre législatif, réglementaire et institutionnel du secteur minier	Bien que le cadre juridique favorise la transparence dans le processus d'attribution et de renouvellement des titres miniers, les décisions d'attribution et rapports ne sont pas publiés sur le site internet du ministère des Mines et de la Géologie. En outre, il n'existe pas de loi sur la propriété effective.
Kenya	Focus sur la gestion de l'exonération fiscale sur les projets d'infrastructures publiques par les entreprises étrangères	Des lois inadéquates dans la réglementation et/ou la supervision de certaines agences immobilières, des prestataires de services de transfert de fonds (Money Remittance Providers, MRP), des Opérateurs de réseaux monétaires (MNO), des Coopératives d'épargne et de crédit (SACCO), des casinos, des professions juridiques et des concessionnaires automobiles, ainsi que des organisations à but non lucratif.



ISC	THÈME D'AUDIT	CONSTATS
Sénégal		Il a été constaté que ni le Code de transparence dans la gestion des finances publiques, ni le Code minier et son décret d'application, ni le décret n° 2021-1145 du 07 septembre 2021 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, ne spécifient l'entité responsable de la publication des contrats et permis.
Tanzanie	Détection et contrôle des flux financiers illicites (par le biais d'opérations de prix de transfert)	1. L'existence de lois, réglementations et directives régissant les prix de transfert. Il existe des lois établissant une autorité fiscale et encadrant l'administration des impôts, y compris les accords entre parties liées, qui doivent être conclus selon le principe de pleine concurrence. 2. Le commissaire peut effectuer des ajustements pour tout accord non conforme au principe de pleine concurrence. 3. Les entreprises multinationales opérant en Tanzanie et participant à des transactions contrôlées doivent préparer une documentation contemporaine sur les prix de transfert
Ouganda	Évaluation de l'efficacité du cadre juridique, réglementaire et institutionnel en Ouganda pour freiner les flux financiers illicites dans les industries extractives.	1. L'existence de lois, de politiques et de manuels à jour et pertinents favorise un environnement propice à la lutte contre les FFI en Ouganda. 2. L'Ouganda a mis en place des mécanismes de signalement et de dénonciation. Ces mécanismes ont permis de renforcer et d'améliorer les contrôles et les équilibres contre la corruption et l'acquisition de richesses illicites grâce au suivi des cas suspects et à la protection des dénonciateurs.



ISC	THÈME D'AUDIT	CONSTATS
ZAMBIE	Le cadre législatif, réglementaire et institutionnel de la mobilisation des recettes (secteur des mines)	Le cadre juridique et réglementaire est en vigueur et comprend la Loi relative à l'impôt sur le revenu, la Loi portant sur les redevances minières, la Loi sur la TVA et la loi relative à l'impôt sur le revenu (qui couvre l'impôt sur le revenu des sociétés)

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse

L'analyse des constats résultant du tableau ci-dessus met en évidence des défis communs dans plusieurs pays africains en matière de régulation financière, fiscale et minière. Les problématiques principales tournent autour de la transparence, de l'identification et du contrôle des bénéficiaires effectifs, de l'incomplétude des cadres juridiques, et de la lutte contre les FFI.

Plusieurs pays peinent à garantir la transparence, notamment dans l'attribution et la gestion des titres miniers. Les décisions ne sont pas systématiquement publiées ou manquent de clarté, tandis que les informations sur les bénéficiaires effectifs sont insuffisantes. Le manque de cadre clair sur les contrats miniers et sur la publication de ces derniers, nuit à la bonne gouvernance.

Des lacunes existent dans les législations nationales, notamment sur la propriété effective, le secret bancaire, les prix de transfert et la lutte contre les FFI. Certains pays ne disposent pas de cadre législatif pour réguler ces aspects, tandis que d'autres souffrent d'une application limitée des réglementations existantes.

Le contrôle des opérations des compagnies minières, ainsi que des établissements financiers, est souvent limité. Les mécanismes de supervision ne sont pas assez robustes pour garantir une transparence suffisante dans les transactions et les flux financiers, laissant place à des pratiques frauduleuses. La lutte contre les FFI reste inégale. Si certains pays ont mis en place des mécanismes et lois spécifiques, d'autres manquent encore de cadres robustes pour contrer efficacement les transferts indirects de bénéfices et les pratiques illicites.

Certains pays ont un cadre juridique vieillissant ou non harmonisé, notamment dans le secteur fiscal et minier, ce qui complique l'application des lois. Par exemple, des lois sur les prix de transfert ou sur la propriété effective ne sont pas à jour, rendant difficile la régulation des flux économiques modernes.

Recommandations 1

- i. Les gouvernements africains devraient s'assurer que leurs cadres juridiques sont mis à jour afin d'intégrer la création d'un registre unique des bénéficiaires effectifs et de la propriété effective, comme le préconisent la norme ITIE 2019 et le GAFI (Groupe d'action financière). Les gouvernements devraient passer en revue et affiner les lois pour combler les éventuelles lacunes afin de freiner les cas de FFI.
- ii. Les gouvernements africains devraient renforcer les mesures de protection des dénonciateurs. Les gouvernements africains devraient publier tous les contrats actifs (y compris les annexes, les amendements et les avenants) sur les autorités respectives des industries extractives dans chaque pays.



- iv. Les gouvernements africains devraient appliquer les dispositions de la Loi portant sur l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les prix de transfert, renforcer les réglementations fiscales, y compris la nécessité de garantir les recettes fiscales, renforcer le système de lutte contre les transferts indirects de bénéfices et renforcer les lois fiscales afin de minimiser l'évasion fiscale et d'améliorer la mobilisation des recettes.
- v. Les gouvernements africains devraient prendre des mesures permettant de relever les défis dans les secteurs spécifiques où ils veilleraient à ce qu'un cadre de réglementation et de surveillance des organisations à but non lucratif soit mis en place, afin que les mesures d'atténuation soient fondées sur les risques et ne perturbent ni ne découragent les activités légitimes de ces dernières.
- vi. Instituer l'utilisation et la qualité des opérations de renseignement financier, mettre en œuvre des mesures correctives en cas de non-respect des exigences en matière de transparence pour les personnes morales et assurer le partage d'informations afin de minimiser l'asymétrie d'information avec toutes les autres entités gouvernementales impliquées dans la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites.

Selon le Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique, les flux financiers illicites proviennent essentiellement de trois sources, à savoir : les activités commerciales, les activités criminelles et la corruption des agents publics.

Partant, suivant la Recommandation n° 30 du GAFI, « Les pays devraient mettre en place des processus pour garantir que le personnel des autorités impliquées dans la mobilisation des recettes fiscales soit d'une grande intégrité ».

Sous le même prisme, les Normes de l'ITIE de 2023 rappellent que « les parties prenantes sont tenues de respecter les normes les plus élevées d'intégrité et de conduite éthique et d'agir avec honnêteté ». Cette dimension du cadre juridique de la lutte contre les FFI est fondamentale, dans la mesure où c'est aux hommes qu'il revient d'appliquer les lois. Aussi, y a-t-il lieu de vérifier que les exigences listées ci-après sont prises en compte au niveau de l'administration fiscale et douanière, des administrations sectorielles compétentes, des cellules de renseignement financier, ainsi que les autorités de poursuite et de sanction :

- i. L'adoption de normes éthiques et de codes de déontologie adaptés ;
- ii. La mise en place d'un environnement incitant à la probité, notamment à travers la qualité du leadership et des activités de supervision ;
- iii. L'existence d'un système de rémunération adéquat pour promouvoir la probité des agents publics concernés ;
- iv. La mise en place d'un système de promotion ou de sanction axé sur des valeurs liées à l'éthique et la déontologie ;
- v. L'application effective des sanctions en cas de manquements ;
- vi. La sensibilisation sur les questions d'éthique et de responsabilité dans les administrations compétentes ;
- vii. La mise en place de mécanismes d'alerte rapide en cas d'actes non conformes ;
- viii. Le recours à des enquêtes indépendantes et impartiales sur les plaintes des contribuables relatives à tout comportement répréhensible ou faute professionnelle de la part de l'administration fiscale, etc.

Les résultats compilés au titre de cette composante sont résumés dans le tableau ci-dessous:



Tableau 3 : Promotion de l'intégrité financière des autorités compétentes

PAYS	CONSTATS
BURKINA FASO	L'environnement de contrôle des opérations minières et des transactions financières y afférentes est globalement maîtrisé. En effet, il existe des codes d'éthique et de déontologie au sein des administrations douanière et fiscale, ainsi que des Comités Anti-Corruption (CAC) qui mènent des activités de sensibilisation et de formation des agents publics impliqués. L'adoption de la Loi n° 004-2015/CNT du 3 mars 2015 portant prévention et répression de la corruption a permis l'intégration des obligations telles que la déclaration des biens, dons, cadeaux et autres avantages en nature reçus dans l'exercice des fonctions publiques. Toutefois, la loi anti-corruption ne comporte pas de dispositions spécifiques et suffisantes portant protection des dénonciateurs. De même, la loi ne criminalise pas l'enrichissement illicite des agents publics, tel que l'exigent les instruments normatifs internationaux applicables.
Cameroun	L'audit a permis de relever: • Une promotion active de l'éthique et de la déontologie dans les administrations fiscales et douanières se traduisant par le dépassement des objectifs financiers assignés à ces entités, au cours des dix derniers exercices ; • L'allocation de primes trimestrielles aux personnels relevant des Régies financières. Des primes de rendement sont reversées aux responsables ayant atteint ou dépassé les objectifs de mobilisation de recettes assignés ; • La mise en place, au travers de textes particuliers, d'un système de promotion du personnel s'étant distingué par une conduite éthique et déontologique. De plus, des distinctions honorifiques sont décernées aux agents s'étant démarqués au cours du mois, du trimestre, du semestre et de l'année ; • L'existence d'un Code d'éthique et de déontologie à la DGI, lequel est régulièrement mis à jour ; • La mise sur pied d'un Comité de Promotion de l'Éthique et de la Gouvernance (CPEG) au sein de la DGD ; • La mise en place d'un dispositif d'alerte rapide via une plateforme HELP-DESK et un numéro vert 8244 ouvert à tous les usagers et disponible 24h/7 • La dématérialisation des procédures fiscales afin de réduire l'empreinte humaine dans les opérations fiscales.
Comores	Le livre des procédures fiscales prévoit des mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale visant le contribuable seulement (sanctions fiscales et pénales). Aucune sanction n'est de ce fait prévue pour l'autorité publique ayant contribué à la fraude ou l'évasion fiscale. En clair, il n'existe pas de règles juridiques claires portant sur les conflits d'intérêts des acteurs impliqués dans l'assiette ou la collecte de l'impôt, de manière à renforcer l'intégrité de l'ensemble du système.



PAYS	CONSTATS
DJIBOUTI	Le cadre juridique de la DGI ne facilite pas la gestion optimale des recettes fiscales, dans la mesure où une Charte de valeurs et d'intégrité n'est pas mise en œuvre.
GABON	Le corpus juridique prend en compte partiellement la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents publics indécents (en raison de la non-criminalisation insuffisante des infractions liées aux FFI dans la législation nationale).
GUINÉE	La loi Anti-corruption N° 0041/2017/AN du 4 juillet 2017 en ses articles 2, 11, 76 et 78, la loi N° /2016/059/AN du 26 octobre 2016 portant Code pénal en son article 776 et la loi N° 2021/0024/AN du 16 juin 2021 en son article 7, consacrent la criminalisation de l'enrichissement illicite des agents publics et le signalement des comportements suspects. Des affaires d'enrichissement illicite concernant les cadres de l'administration fiscal-douanière sont pendantes devant la Cour de répression des Infractions Economiques et Financières.
UGANDA	Le gouvernement a mis en place des mécanismes pour signaler les cas présumés de flux financiers illicites (FFI), y compris au sein de la fonction publique. Parmi ces mécanismes figurent: • La Loi sur la protection des lanceurs d'alerte de 2010, qui offre des incitations et une protection juridique aux personnes signalant tout acte de corruption ou de mauvaise conduite dans les institutions publiques ou privées. • La Division anti-corruption de la Haute Cour, qui a compétence pour examiner et statuer sur les affaires de corruption, y compris celles impliquant des FFI. • L'Inspection générale du gouvernement, une institution indépendante chargée de promouvoir la bonne gouvernance et d'éliminer la corruption, les abus d'autorité et le détournement de fonctions publiques.

Dans l'ensemble, l'audit a révélé que la plupart des États concernés prévoient des normes d'éthique et des codes de conduite pour les acteurs impliqués dans la mobilisation des recettes fiscales. Toutefois, ces mesures peinent à endiguer le phénomène de la corruption en raison de plusieurs facteurs, parmi lesquels:

- La non systématisation des sanctions en cas de manquements avérés ;
- Le non recours à des enquêtes indépendantes et impartiales sur les plaintes des contribuables relatives aux agissements répréhensibles des autorités compétentes ;
- L'ingérence politique dans certaines transactions fiscales ;
- L'encadrement modéré des modalités d'application des transactions douanières et fiscales et la faible publicité des décisions subséquentes.

Recommandations 2

Les gouvernements devraient :

- Développer une stratégie de promotion de l'éthique et de l'intégrité en lien avec la mobilisation des ressources publiques ;
- Encadrer les pouvoirs discrétionnaires des autorités compétentes, afin de s'assurer que ceux-ci ne favorisent pas les FFI ;
- Appliquer strictement les sanctions recommandées par les missions d'Inspection et publier les résultats.



1.4. ENQUÊTES MENÉES SUR LES DÉPENSES FISCALEMENT DÉDUCTIBLES

L'audit a mis en évidence que relativement aux taxes sur le revenu, sur la valeur ajoutée et sur les ventes, la question des dépenses déductibles suscitait des préoccupations communes. Les flux financiers illicites se produisent par le biais de dépenses fictives, dont certaines relèvent d'un système frauduleux. Ce risque exige des enquêtes approfondies sur les affaires fiscales des entreprises. Si aucune mesure n'est prise, les pays pourraient perdre leurs recettes fiscales. Les différents scénarios subsistent pour les pays, comme le montre le tableau 4:

Tableau 4 : Dépenses fiscalement déductibles

PAYS	CONSTATS
Cameroon	La revue documentaire a permis de mettre en évidence l'exposition du Cameroun à la sous-facturation dans le cadre du commerce international. L'examen des opérations des entreprises en matière fiscale a révélé des manquements dans le suivi, les audits et les enquêtes, ce qui a entraîné une perte de 4,2 milliards d'USD sur les importations et de 8,2 milliards d'USD sur les exportations pour le pays. L'audit a également révélé qu'il existe des transactions se rapportant aux commerces internationaux, qui indiquent des écarts importants entre la valeur des produits dérivés des minerais que le Cameroun déclare exporter vers l'extérieur, et la valeur que le reste du monde déclare importer au Cameroun. De l'examen du Code Général des Impôts, il ressort que les dispositions de l'article L125 du Livre des Procédures Fiscales octroient au directeur général des Impôts et au ministre en charge des finances un pouvoir discrétionnaire en matière de transaction. Dans l'exercice de ce pouvoir, il a été observé que de 2014 à 2019, le Fisc a accordé plus de 60 % de dégrèvement représentant un montant de cinquante-neuf milliards sept cent quatre-vingt-quatre millions huit cent vingt-deux mille six cent quarante-trois (59 784 822 643) XAF soit en contrevalet cent huit millions six cent quatre-vingt-dix-neuf mille six cent soixante-dix-sept (108 699 677) d'USD.
Kenya	L'examen de la législation fiscale au Kenya fait apparaître une disparité entre la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu dans les cas où les factures ne peuvent être rattachées à une transaction commerciale en bonne et due forme. L'audit a révélé qu'en procédant à l'évaluation fiscale, l'administration fiscale a rejeté des coûts dans les déclarations de TVA lorsque les intrants étaient considérés comme ne répondant pas aux critères d'acceptabilité requis, mais qu'elle a admis ces coûts dans la déclaration d'impôt sur le revenu en raison d'un seuil d'acceptabilité plus bas. Le problème majeur réside dans le fait que l'administration fiscale n'a pas procédé à des enquêtes approfondies et n'a pas tenté de déterminer s'il y avait eu ou non fourniture effective et, auquel cas, elle a rejeté les coûts à la fois dans la déclaration de TVA et dans la déclaration d'impôt sur le revenu. Cette faille dans le système fiscal permet aux entreprises de déclarer des dépenses similaires au titre de la TVA et de l'impôt sur le revenu afin de bénéficier du régime de l'impôt sur le revenu qui prévoit un seuil d'acceptabilité plus bas. Les enquêtes menées par l'autorité compétente sont fondées sur les exigences légales, mais elles ne sont pas suffisamment étendues pour couvrir et relier les mouvements d'argent liquide à la fourniture effective de biens ou à la prestation de services.



PAYS	CONSTATS
Zambia	The audit revealed a decline in corporate income tax collection in 2022 and 2023, resulting from an erosion of the corporate income tax and mining royalty tax bases. The revenue from these two taxes declined in 2023, with corporation tax falling by 30% and mining royalties tax by 14%. Deductible expenses were partially authorised by law when related to royalties. However, the additional expenses could not be detected by tax investigations, audits and adjustments.
Sénégal	L'audit révèle une érosion notable dans l'application de la valeur carreau-mine due à la minoration des prix de vente des substances minérales (phosphate et manganèse) par certaines sociétés minières. Des pratiques de manipulation des prix de transfert et des augmentations injustifiées de charges déductibles sont également mises en évidence. Il n'y a pas d'indication que les enquêtes aient été menées de manière approfondie, ce qui aurait permis de recouvrer les recettes qui auraient été perdues.
Zambie	L'audit a permis de constater une tendance à la baisse de la perception de l'impôt sur les sociétés. La baisse de la perception est due à l'érosion de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les redevances minières, d'où les impôts des années 2022 et 2023. Le rendement de ces deux impôts a été inférieur en 2023, l'impôt sur les sociétés a enregistré une baisse de 30 %, tandis que l'impôt sur les redevances minières a reculé de 14 %. Les dépenses déductibles ont été partiellement autorisées par la loi dans la mesure où elles sont liées aux redevances. Les dépenses supplémentaires n'ont pas pu être décelées par des enquêtes fiscales, des audits et des redressements

Sources: Rapports nationaux

Analysis

L'hypothèse principale est que les contribuables cherchent à réduire leurs revenus imposables pour diminuer leur charge fiscale. Pour atteindre cet objectif, les entreprises et autres contribuables mettent en place des stratégies pour augmenter leurs dépenses au cours de l'année fiscale. L'administration fiscale a le pouvoir d'enquêter et de veiller à ce que les impôts corrects soient perçus. Cependant, des échecs surviennent souvent en raison de l'absence d'enquêtes adéquates ou de l'application unique des lois fiscales, sans tenir compte ou se référer aux autres dispositions légales pertinentes qui peuvent s'avérer utiles dans les procédures de redressement. Les retards dans les audits et enquêtes sont perçus comme un obstacle majeur, permettant ainsi la perte de recettes fiscales dues à des coûts fictifs ou à des dépenses déductibles excessives.

Recommandations 3

- Renforcer la collaboration inter-administrative et moderniser les systèmes de contrôle au sein des autorités fiscales afin d'assurer une coordination optimale ;
- Adopter une réforme législative dans le cadre de laquelle le cadre réglementaire comprendra des sanctions plus strictes contre la manipulation des prix et la non-conformité fiscale, et encouragera la transparence et la responsabilité ;
- Les enquêtes fiscales doivent se fonder sur la loi, les pratiques commerciales et la coopération des autres autorités compétentes, telles que les cellules de renseignement financier.



1.5. DÉPLOIEMENT DES MESURES DE RECOUVREMENT FISCAL

Les législations fiscales en vigueur dans les différents pays offrent la possibilité de faire respecter le recouvrement des impôts. Celle-ci peut être limitée par le fait qu'elle est mise en œuvre à l'intérieur du pays, conformément à la législation en vigueur. Au cours de l'audit, des insuffisances ont été constatées en matière de recouvrement des impôts, comme l'indique le tableau 5 ci-dessous :

PAYS	CONSTATS
Botswana	Lors de l'examen des cas de prix de transfert, il a été observé qu'une fois les audits achevés, il fallait presque autant de temps pour recouvrer les évaluations de prix de transfert et les pénalités correspondantes que le délai d'audit.
Comoros	Des écarts entre les montants évalués et les demandes adressées au contribuable ont été observés. L'audit a souligné qu'un certain nombre de sociétés et d'entreprises échappent à l'impôt et/ou payent peu. Au titre des années 2021 et 2022, le préjudice subi par le Trésor Public du fait de la non-imposition de certaines sociétés et banque se chiffre à 4 393 997 Euros (soit 4 854 708 USD).
Guinea	Les rapports 2021 et 2022 de la Direction générale des douanes mentionnent des manques à gagner significatifs de revenus issus des exonérations. En effet, la Cour a constaté que sur la période 2019-2021, ces exonérations dans le secteur minier s'élèvent à la somme de 5 210 165 000 000 GNF (soit 602 331 213 USD). Le délai de recouvrement indiqué ici est peu clair d'après les constats.
Kenya	Il n'existe aucun système de recouvrement permettant de poursuivre un contribuable au-delà des frontières du Kenya lorsqu'il n'a pas déclaré et payé l'intégralité de ses impôts. Ce constat a été fait lors de l'examen des dossiers d'évaluation tenus par l'Administration fiscale dans le cas de certaines entreprises dont les travaux de construction de routes dans le pays ont été payés, mais qui n'ont pas déclaré et versé la part correcte des impôts. Le contribuable a ensuite quitté le pays avant que l'Administration fiscale n'ait pu évaluer et recouvrer la part d'impôt qui revenait au gouvernement. L'audit a indiqué que, bien que des audits soient conduits par l'Administration fiscale pour les cas de défaillance d'opérateurs, la collecte des taxes imposées n'était pas efficace. Cette situation est imputable au fait que les audits et les enquêtes sont entrepris après que les auteurs ont utilisé les fonds et, dans certains cas, sont devenus introuvables.
Senegal	De l'examen des rapports d'enquête douanière, il a été relevé des cas d'évasion de capitaux qui ont porté d'une part sur le défaut de rapatriement des recettes d'exportations (or et basalte) et d'autre part, sur la violation des conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes à l'étranger. Le pays est ainsi confronté à des contraintes liées au recouvrement intégral des recettes issues des ventes à l'exportation de produits miniers. De plus, de nombreux cas de retards et d'impayés de redevances ont été relevés, ce qui a un effet négatif sur la trésorerie de l'État.



PAYS	CONSTATS
Zambia	L'audit a permis de constater que les mesures de recouvrement et d'exécution sont compromises par la fragmentation des données sur les flux financiers illicites. L'Administration fiscale de la Zambie, le Service de renseignement financier et la Commission de lutte contre la drogue, notamment, qui sont chargés de recouvrer les impôts, ne sont pas en mesure de s'acquitter au mieux de cette responsabilité lorsqu'ils disposent d'informations divergentes. La Zambie a toutefois décidé de mettre en place un comité du groupe de travail financier sur le recouvrement des actifs afin de récupérer les recettes perdues à cause des FFI.

1.6. INCITATIONS FISCALES

L'efficacité organisationnelle est souvent freinée par des ressources matérielles et financières limitées. L'incapacité à mettre en œuvre et à réaliser des exonérations fiscales et l'utilisation inefficace des incitations soulignent ces contraintes. La limitation des ressources a un impact significatif sur les fonctions organisationnelles et les résultats en matière de gestion financière. L'absence d'efforts cohérents et intégrés a conduit à des approches fragmentées dans la lutte contre l'inefficacité et les pertes de recettes fiscales. Les avantages fiscaux et les incitations dans divers pays se traduisent par autre chose que des contributions économiques significatives ou le respect des cadres juridiques. En outre, le faible partage d'informations et les conflits juridictionnels aggravent ces problèmes. Par exemple, l'absence de documentation et de partage des inventaires avec l'administration fiscale empêche une évaluation correcte à des fins fiscales.

Tableau 6 : État des incitations fiscales

PAYS	CONSTATS
KENYA	L'analyse et l'examen des projets exonérés d'impôts au Kenya ont révélé que certains entrepreneurs ont sollicité et obtenu l'approbation du coût des articles à utiliser dans les projets financés par l'aide publique lorsque la valeur était proche du prix du contrat. Aucune raison ne justifie qu'une entité commerciale poursuive un projet qui n'est pas rentable. L'audit a révélé un manque de coordination dans la comptabilisation des biens et des équipements utilisés après l'achèvement des Projets financés par l'aide publique (OAFP), toute chose susceptible d'entraîner une perte de recettes fiscales. L'audit a mis en évidence l'absence de documentation et de partage des inventaires avec l'Administration fiscale du Kenya, ce qui entrave l'évaluation des biens à des fins fiscales.
Zambie	Des mesures d'incitation ont été maintenues, lesquelles semblent favoriser de manière disproportionnée le secteur minier au détriment des recettes fiscale.
Burkina Faso	Les travaux d'examen détaillé ont permis de relever que les exonérations accordées dans le secteur minier sont trop généreuses et peu suivies.



PAYS	CONSTATS
Sénégal	Les mécanismes d'exonération fiscale et douanière accordés aux sociétés minières, particulièrement sous le Code Minier de 2003, ont été excessivement généreux et contreproductifs. Malgré ces incitations, la contribution du secteur minier à l'économie nationale reste limitée. A titre d'illustration, le report d'évaluation budgétaire des dépenses fiscales de 2021, chiffre les dépenses fiscales du secteur extractif à 391,34 milliards FCFA soit 48 % du total de ces dépenses tout secteur d'activités confondu, tandis que les recettes issues du secteur minier sont évaluées à 148 milliards.
Gabon	Des avantages fiscaux ont été accordés par l'Exécutif en violation des dispositions du Code Général des Impôts.
Guinée	D'importantes exonérations fiscales ont été prévues dans les conventions minières et n'ont pas encore été réalisées.
Cameroun	La revue documentaire a permis à la Mission Mobile de Vérification de relever qu'à rebours de la législation fiscale qui prévoit l'application du régime fiscal de droit commun aux adjudicataires des marchés publics à financement extérieur (exception faite de la TVA sur les acquisitions, qui devait faire l'objet de prise en charge), les conventions de financement et les contrats de marché ont systématiquement dispensé les entreprises adjudicataires du paiement des impôts et taxes dus au Cameroun, notamment : l'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers (IRCM), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), la Taxe spéciale sur revenu (TSR), la taxe spéciale sur les produits pétroliers (TSPP), le Droit d'Enregistrement, etc.), pourtant légalement dus par les entreprises adjudicataires.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse

Au niveau national, les cadres institutionnels et juridiques de ces pays nécessitent généralement davantage de mécanismes pour une coordination efficace du renseignement financier. Du fait du manque de coordination et du non-respect de la législation fiscale, il en résulte des inefficacités et des pertes potentielles de recettes. Au niveau institutionnel, la mise en place et le maintien de mécanismes de collaboration pour la surveillance financière posent des problèmes considérables. La mauvaise coordination des pratiques comptables et les incitations minières disproportionnées mettent en évidence ces faiblesses. En outre, les pouvoirs discrétionnaires indiquent qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes institutionnels de freins et de contrepoids plus importants.

Recommandations 4

Au regard des manquements susmentionnés, il conviendrait de :

- Renforcer les mécanismes d'échange d'informations entre les parties prenantes concernées, y compris les administrations fiscales et les organismes de réglementation, afin d'améliorer l'exactitude des données financières et le respect des règles.
- Examiner et rationaliser les exonérations et incitations fiscales afin de s'assurer qu'elles sont effectivement mises en œuvre et qu'elles contribuent positivement à la croissance économique tout en minimisant les fuites de recettes.



- i. Évaluer les incitations fiscales en mettant l'accent sur l'analyse coût-avantage au niveau socio-économique.
- ii. Les administrations fiscales devraient élaborer des lignes directrices relatives au suivi et au traitement des dossiers lorsqu'ils sont achevés. Ces lignes directrices structurées devraient intégrer les collaborations de la part du Trésor national, des agences de mise en œuvre et de l'Autorité de régulation des marchés publics.

1.7. CLAUSES DE STABILITÉ

Les clauses de stabilité font généralement référence à des dispositions contractuelles ou légales destinées à garantir un certain degré de stabilité juridique, fiscale ou réglementaire pour les entreprises. Ces clauses sont souvent incorporées dans les contrats miniers ou les réglementations gouvernementales afin d'offrir aux investisseurs un certain degré de prévisibilité et de sécurité juridique dans leurs opérations à long terme. En règle générale, ces clauses comprennent l'engagement des gouvernements à maintenir des conditions fiscales ou réglementaires spécifiques pendant une période définie, généralement pendant la durée du contrat minier ou pendant une période de temps déterminée. Elles peuvent également couvrir des aspects tels que la stabilité des droits d'exploitation, les taux d'imposition, les conditions environnementales, les règles du jeu en matière de travail, etc.

Ces clauses sont souvent considérées comme essentielles pour attirer les investissements dans le secteur minier, car elles réduisent l'incertitude liée à d'éventuels changements dans le cadre juridique ou réglementaire qui pourraient affecter la rentabilité des opérations minières. Toutefois, la formulation et la mise en œuvre de ces clauses peuvent varier d'un pays ou d'une région à l'autre, en fonction des politiques et des priorités spécifiques en termes de développement économique et de gestion des ressources naturelles. Les clauses de stabilité observées dans certaines États participants sont présentées dans le tableau 7.



PAYS	CONSTATS
Zambie	La clause 2.4 de l'acte stipule que la société a le droit d'appliquer des compensations en vertu de la clause 2 - règlement des compensations et des obligations, indépendamment des évaluations d'audit en cours de la ZRA, y compris des contrôles de crédibilité en cours ou des litiges entre la ZRA et la société contribuable en ce qui concerne le montant historique de la TVA remboursable, la somme du règlement ou le montant actuel de la TVA remboursable. En outre, le droit de la société à compenser ses obligations fiscales futures est absolu, inconditionnel et irrévocable et ne peut faire l'objet d'une réduction ou d'une compensation de la part de la ZRA ou du gouvernement zambien en ce qui concerne toute réclamation ou tout montant relatif aux impôts ou autre.
Burkina Faso	Les travaux d'examen réalisés dans le cadre de l'audit ont conclu que les clauses de stabilisation fiscale et douanière ont des effets pervers sur l'économie du pays.
Sénégal	Les clauses de stabilité incluses dans les conventions minières, bien qu'elles offrent une sécurité juridique aux entreprises, ont un impact négatif sur la mobilisation des recettes fiscales du secteur minier. Notamment, ces clauses ont empêché la perception effective de la taxe à l'exportation sur l'or non monétaire, entraînant des pertes significatives de recettes pour l'État.
Gabon	Le Gouvernement n'est pas en mesure de réviser les contrats du secteur extractif comportant les clauses de stabilité tel que le prévoit le Code Général des Impôts.
Guinée	La Cour a constaté que les clauses de stabilité contenues dans les conventions minières ne favorisent pas la révision de celles-ci.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse

Bien que les clauses de stabilité offrent une sécurité juridique et économique en garantissant que les conditions fiscales et réglementaires restent inchangées pendant une période donnée, elles ont souvent pour conséquence involontaire de limiter la mobilisation effective des recettes fiscales. Il était évident que ces clauses, qui sont courantes dans l'industrie minière, empêchaient la perception effective de certaines taxes, comme les droits d'exportation sur l'or non monétaire, et enfreignaient le code général des impôts. Ces clauses de stabilité n'encouragent généralement pas la révision ou la renégociation. Leur rigidité enferme les pays dans des accords qui peuvent devenir désavantageux au fil du temps, en particulier lorsque les conditions économiques et les priorités politiques évoluent.

Recommandations 5

Il est recommandé aux gouvernements de:

- i. Renégocier les contrats miniers en entamant des discussions avec les compagnies minières pour revoir les termes des contrats existants en vue de réviser les clauses de stabilité. Cela pourrait impliquer l'introduction de mécanismes de révision périodique des conditions fiscales en fonction de l'évolution des prix des matières premières et des conditions du marché ;



- ii. Evaluer l'impact économique en réalisant une étude approfondie des clauses de stabilité afin de démontrer leurs effets négatifs sur les recettes publiques et les services sociaux. Ces données peuvent être utilisées pour plaider en faveur de changements législatifs visant à limiter l'application des clauses de stabilité dans certaines circonstances ;
- iii. Renforcer les capacités de négociation des fonctionnaires en charge du secteur minier. Il s'agit notamment de former le personnel aux aspects techniques et juridiques du secteur extractif, ainsi qu'aux questions fiscales et comptables liées aux opérations minières.

1.8. PRIX DE TRANSFERT

Les prix de transfert sont l'un des principaux domaines dans lesquels les pays perdent des recettes fiscales. Il s'agit de la détermination des prix pratiqués dans les transactions entre parties liées. Les transactions entre parties liées doivent respecter le principe de pleine concurrence, ce qui signifie que les prix pratiqués dans les transactions entre parties liées ne doivent pas différer des prix pratiqués dans les transactions avec des tiers dans des circonstances comparables (valeur de marché). Les observations suivantes ont été faites en ce qui concerne le cadre législatif des prix de transfert :

Tableau 8 : Situation des cadres législatifs sur les prix de transfert

PAYS	CONSTATS
Botswana	Les prix de transfert sont régis par la loi relative à l'impôt sur le revenu et les règlements de 2019 sur les prix de transfert. Le cadre législatif est conforme aux meilleures pratiques internationales des institutions clés dans la lutte contre les FFI, telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des Nations unies (ONU) et le Forum africain d'administration fiscale (ATAF). Toutefois, il a été constaté que le service unifié des impôts du Botswana (BURS) délivrait des lettres de prorogation pour la présentation de la documentation sur les prix de transfert, contrairement à la loi qui exige que la documentation sur les prix de transfert soit présentée dans les quatre mois suivant la fin de l'année fiscale. Ceci est dû à la nature onéreuse de la préparation de la documentation requise par la loi. En outre, le service des impôts n'a pas suffisamment contrôlé les soumissions de prix de transfert.
Burkina Faso	Il n'existe pas de méthode formelle d'évaluation des prix de transfert. Les modalités de signature des conventions restent à définir. En conséquence, la Cour constate qu'aucune convention n'a encore été signée avec la DGI. Enfin, l'arrêté fixant la liste des pays ayant signé avec la BF un accord relatif à l'échange automatique des déclarations fiscales pays par pays n'a pas encore été signé.
Cameroun	L'analyse des dossiers de redressement fiscal et des rapports douaniers a révélé un certain nombre de cas de prix de transfert irréguliers, dont la plupart impliquent une érosion de la base d'imposition, soit par la réduction des recettes, soit par l'augmentation des dépenses.



PAYS	CONSTATS
Gabon	L'absence d'une base de données de prix de référence au sein de l'administration fiscale. La cellule prix de transfert de la direction générale des impôts est inopérante depuis 2018. La Direction Générale des Impôts ne disposait pas de personnel compétent et de documentation de référence pour guider les prix de transfert. Le pays est exposé à des pertes en raison de l'insuffisance des ressources pour contrôler et appliquer la législation sur les prix de transfert.
Gambie	Il n'existe pas de réglementation claire et précise en matière de prix de transfert
Sénégal	Il n'existe pas de cadre normalisé pour les méthodes alternatives de détermination ou d'ajustement des prix entre des entités liées qui ont effectué des transactions commerciales ou financières dans des conditions ne respectant pas le principe de pleine concurrence. De plus, aucune des entités auditées ne disposait d'une base de données ou d'une référence pertinente pour l'analyse des comparables aux fins de l'ajustement des prix de transfert.
Tanzanie	Les stratégies et les plans de l'administration fiscale tanzanienne n'ont pas permis de détecter et de contrôler efficacement les pratiques frauduleuses en matière de prix de transfert en raison de la préparation inadéquate du plan d'audit des prix de transfert, qui ne prend pas en compte tous les risques identifiés sur les entreprises multinationale, et du manque de base de données fournissant des informations fiables et actualisées sur les entreprises multinationales.
Ouganda	Il existe des lois bien définies auxquelles l'autorité compétente doit se conformer pour sanctionner les contrevenants en matière de fiscalité et de prix de transfert. Toutefois, dans plusieurs cas, les autorités fiscales n'ont pas appliqué les lois en ne procédant pas à l'évaluation fiscale des exportations de minerais, comme indiqué ci-dessous: a. Absence d'évaluation fiscale de l'exportation de certains minéraux par l'URA : les extraits ASYCUDA relatifs aux autres minéraux exportés, à l'exception de l'or, au cours de la période examinée ont révélé 6 469 cas pour une valeur de 72,490 milliards UGX (près de 19,47 millions USD), dans lesquels 22 catégories de minéraux ont été exportées sans aucune évaluation, ce qui a entraîné le non-paiement des taxes au point d'exportation.
Zambie	Bien que le pays ait mis en place une série de dispositions pour faire face à la perte de recettes fiscales due aux industries extractives, il a été souligné que les opérateurs miniers à petite échelle ne sont pas traçables, ce qui pose un problème pour les audits miniers. Cette pratique est perçue comme allant bien au-delà des prix de transfert, puisqu'il n'y a pas de prix à comparer, mais en réalité, les minerais extraits sont principalement exportés et, en tant que tels, apparaîtraient comme des transactions cachées dans les agents locaux ou les représentants des sociétés responsables de l'exportation.

Sources: Rapports nationaux des ISC



Analyse

Bien que certains pays, comme le Botswana et le Sénégal, disposent d'une législation spécifique en matière de prix de transfert et d'unités spécialisées dans ce domaine, les constatations faites au niveau national pour la plupart des États révèlent des lacunes dans les cadres réglementaires relatifs aux prix de transfert. L'absence de réglementations explicites, de bases de données de référence et de cadres normalisés pour les méthodes alternatives de fixation des prix limite la capacité des administrations fiscales à appliquer les règles de manière efficace. Des pays comme la Gambie ne considèrent même pas les prix de transfert comme un problème. Au Burkina Faso, il n'existe pas de méthode formelle de fixation des prix de transfert et l'arrêté fixant la liste des pays avec lesquels le Burkina Faso a conclu un accord d'échange automatique de déclarations pays par pays n'a pas encore été signé.

La solidité de la réglementation s'est avérée insuffisante, avec des cas d'unités de prix de transfert non opérationnelles dans des pays tels que le Gabon, et la capacité limitée d'entreprendre des audits de prix de transfert identifiée dans toutes les États participants. Ces contraintes ont entraîné une érosion de l'assiette fiscale en réduisant les recettes ou en augmentant les dépenses. Cette érosion sape les efforts de mobilisation des recettes, réduisant les ressources financières disponibles pour les services publics et les initiatives de développement.

Recommandations 6

Il est recommandé au gouvernement:

- i. D'élaborer une réglementation précise et complète décrivant les méthodes de fixation des prix de transfert ;
- ii. De veiller à ce que les réglementations en matière de prix de transfert soient conformes aux meilleures pratiques internationales afin d'améliorer la cohérence et la transparence des pratiques en matière de prix de transfert ;
- iii. De revitaliser les services nationaux chargés des prix de transfert ou de créer des structures spécialisées au sein des administrations fiscales, dotées de ressources et d'une expertise suffisante pour appliquer efficacement les réglementations en matière de prix de transfert ;
- iv. D'organiser des programmes de formation et de renforcement des capacités pour les fonctionnaires de l'administration fiscale sur les méthodologies de prix de transfert, les questions de conformité et les techniques d'audit ;
- v. D'élaborer des sanctions pour réprimander les administrations fiscales qui n'appliquent pas les lois existantes visant à endiguer les flux financiers illicites ; De collaborer avec d'autres administrations compétentes dans la lutte contre les flux financiers illicites à partir de différents points de perte.



Chapitre 2: Le Cadre Institutionnel De Lutte Contre Les FFI

2.1. CONTEXTE

Le cadre institutionnel de lutte contre les flux financiers illicites (FFI) désigne l'ensemble des institutions ou structures dédiées à la mobilisation optimale des recettes fiscales.

Il doit être clair, bien coordonné et mis en œuvre de manière efficace pour permettre une mobilisation optimale des recettes fiscales. Il doit inclure des lois et réglementations spécifiques, des mécanismes de supervision et de collaboration robustes et dynamiques, ainsi que des outils et ressources adaptés pour détecter, prévenir et sanctionner les activités illicites.

L'objectif de l'examen de ce domaine d'étude est de s'assurer que le cadre institutionnel mis en place par les États est efficace dans la lutte contre toutes les formes de flux financiers illicites. L'audit réalisé a révélé des insuffisances dans ce cadre qui sont liées aux capacités organisationnelles et professionnelles, aux systèmes de recouvrement et à la coopération internationale.

La revue de ce secteur d'examen a pour objectif de s'assurer que ce cadre institutionnel mis en place par les États permet de lutter efficacement contre les FFI sous toutes leurs formes.

Les travaux d'audit menés permettent de constater des insuffisances dudit cadre liées aux capacités organisationnelles et professionnelles, aux systèmes de recouvrement et à la coopération internationale.

2.2. LES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES

Les capacités organisationnelles représentent pour les pays un indicateur majeur pour une meilleure prise en charge de la problématique des flux financiers illicites dans la mobilisation des recettes fiscales.

L'examen des capacités organisationnelles des structures nationales chargées de la lutte contre les flux financiers illicites a permis de détecter une insuffisance dans la collaboration entre les différentes administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales, un manque de coordination, une faible capacité d'action et un défaut d'intégration des systèmes d'information des structures existantes.

2.2.1. Une insuffisance de la collaboration entre les agences gouvernementales

Afin de générer des recettes nationales, les administrations fiscales devraient collaborer avec d'autres institutions gouvernementales afin de garantir l'efficacité des efforts complémentaires déployés pour lutter contre les flux financiers illicites. Dans cette optique, les administrations fiscales devront collaborer avec d'autres entités compétentes dans divers domaines, car l'information est un élément clé de ce processus. De manière générale, il a été observé que des problèmes de collaboration se posaient dans plusieurs pays, comme l'illustre le tableau ci-dessous:

Tableau 9 : Situation de la collaboration entre les agences gouvernementales



PAYS	CONSTATS
Botswana	L'Administration fiscale unifiée du Botswana (Botswana Unified Revenue Authority), en tant qu'autorité compétente principale, collabore avec d'autres entités gouvernementales. La collaboration des autorités compétentes se fait principalement par le biais d'engagements formels dans le cadre d'accords de niveau de service avec la Direction des poursuites publiques (DPP). L'objectif de cet accord est de renforcer la fonction du Service unifié des recettes du Botswana, qui est en charge des enquêtes sur les délits fiscaux, tandis que la DPP est chargée des poursuites pour tous les délits relevant de la législation nationale. En outre, le Service unifié des impôts du Botswana a signé un Protocole d'accord avec le Service de police du Botswana (BPS), la Direction de la corruption et de la criminalité économique (DCEC), la Direction des services de renseignement et de sécurité (DISS) et la Cellule de renseignements financiers (Financial Intelligence Agency, FIA) aux fins de coopération en matière d'application de la loi et d'échange d'informations. En ce qui concerne les aspects positifs notables liés aux pouvoirs et aux responsabilités, il a été observé que le Service unifié des recettes du Botswana n'avait pas de collaboration formelle avec le Département des mines (DoM) qui est l'organisme de réglementation du secteur minier au Botswana, bien que ce secteur soit exposé à des flux financiers illicites.
Cameroun	Les entretiens avec les responsables gouvernementaux impliqués dans la lutte contre les FFI montrent que le partage d'informations n'est ni automatique, ni systématique entre les administrations chargées de la collecte des recettes du secteur minier. En outre, de l'examen de la documentation, il ressort que les rôles et responsabilités en matière de lutte contre les FFI dans le secteur minier ne sont pas clairement définis, ce qui se traduit par des transferts de compétences inefficaces et des conflits de compétences entre l'administration et l'industrie minière.
Comores	Il existe au sein du Gouvernement une commission en charge de la gestion des demandes des avantages fiscaux et douaniers qui demeure non opérationnelle. L'audit a également mis en évidence une préoccupation concernant l'octroi d'avantages fiscaux, les pouvoirs de l'autorité compétente étant outrepassés par la branche exécutive du gouvernement sans référence à la loi.
Gabon	Il existait un cadre opérationnel au sein du Gouvernement. L'audit a également mis en évidence une préoccupation concernant l'octroi d'avantages fiscaux, les pouvoirs de l'autorité compétente étant outrepassés par la branche exécutive du Gouvernement sans référence à la loi.
Guinée	L'audit a permis de constater que les acteurs opérationnels et de contrôle disposent de pouvoirs appropriés de prévention, de détection et de répression des flux financiers illicites.



PAYS	CONSTATS
Kenya	Il ressort de l'audit que la collaboration entre les autorités compétentes est déficiente, bien que leurs mandats soient dûment établis et définis dans leur cadre juridique. À titre d'exemple, la Financial Reporting Centre (Cellule de renseignements financiers), bien qu'elle dispose d'un mémorandum/mécanisme de travail avec l'administration fiscale, ne partage pas la plupart des informations avec cette dernière. Les informations doivent être sollicitées auprès du Centre de traitement des données financières lorsque l'administration fiscale mène des enquêtes spécifiques. L'audit a révélé l'insuffisance de collaboration entre les agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre des projets d'exonération fiscale. L'absence d'un système unifié de gestion des processus d'exonération fiscale a entraîné un manque de coordination des processus et des insuffisances potentielles dans leur mise en œuvre. Des cas d'importations excessives d'articles exonérés de taxes et d'importations d'articles destinés à être achetés localement ont été identifiés. Le manque de collaboration résulte de l'absence d'un système intégré, qui fait obstacle aux rapprochements immédiats et aux prélèvements d'articles dans les listes maîtresses.
Ouganda	L'audit a observé qu'en dépit de l'existence d'un cadre juridique bien défini qui régit le fonctionnement de l'administration fiscale et de l'Agence de renseignement financier, des manquements notables ont été constatés. En effet, cette agence n'est pas parvenue à assurer le contrôle et le suivi des opérations suspectes en temps opportun, conformément aux exigences en vigueur. Les opérations suspectes doivent être prises en charge par l'autorité compétente et, lorsqu'elles sont liées à des questions fiscales, c'est l'Administration fiscale de l'Ouganda qui est mandatée pour s'en charger. En l'absence de suivi en temps réel, l'Administration fiscale ne pourra pas prendre de mesures pour s'attaquer aux cas susceptibles d'engendrer des flux financiers illicites.
Zambie	L'audit portant sur les industries extractives relève que l'Administration fiscale de la Zambie a mis en place une cellule chargée de l'exploitation minière artisanale, qui est largement soutenue par le ministère des Mines et du Développement des Minéraux en ce qui concerne la fourniture d'un certificat d'évaluation manuel. Cette mesure a été considérée comme une première mesure de dissuasion, mais l'audit a permis de constater la porosité des couloirs de transit, qui ne sont pas surveillés, et le manque de disponibilité des autres entités gouvernementales pour apporter leur aide. Ce type d'opération expose le pays à des pertes de taxes sur les flux illicites.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse

Les manquements importants sont dus au fait que les entités gouvernementales ne travaillent pas en collaboration. Il a été observé que les différentes autorités compétentes disposaient de cadres juridiques pour lutter contre les flux financiers illicites. Toutefois, les institutions gouvernementales travaillent de manière indépendante et collaborent peu. Dans les cas où il y a eu des collaborations, celles-ci ont été formalisées sous la forme de protocoles d'accord entre les entités, d'accords sur les niveaux de service et d'autres arrangements.



Le manque de collaboration entre les administrations chargées de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales entraîne plusieurs conséquences néfastes pour la mobilisation des recettes et la lutte contre les FFI.

D'abord, il affaiblit l'efficacité du recouvrement fiscal. Lorsque les informations ne circulent pas efficacement entre les différentes entités fiscales, des contribuables peuvent échapper aux dispositifs d'identification mis en place de manière sectorielle, ce qui conduit à des pertes de recettes importantes. Ce manque de collaboration rend difficile la détection des fraudes fiscales, des abus liés aux prix de transfert, ou des pratiques de sous-déclaration des revenus.

Ensuite, l'absence de collaboration entrave la capacité des autorités fiscales et douanières à mener des enquêtes et à recouvrer les avoirs détournés à travers les FFI. Les réseaux de fraudeurs peuvent exploiter les failles dans la communication entre les différentes administrations et profiter des délais dans les enquêtes pour déplacer des capitaux à l'étranger avant toute intervention. De plus, cela fragilise la mise en œuvre des sanctions et des actions judiciaires. Une mauvaise collaboration entre ces administrations entraîne souvent un manque de preuves solides pour poursuivre les fraudeurs ou les délinquants fiscaux, compromettant ainsi l'application de sanctions dissuasives.

Enfin, cette fragmentation contribue à créer un environnement de non-conformité fiscale, où les contribuables, notamment les grandes entreprises multinationales, peuvent contourner les réglementations fiscales ou douanières en exploitant les divergences et les incohérences entre administrations. Cela favorise une évasion fiscale accrue et affaiblit les efforts de mobilisation des recettes au détriment du développement économique des pays concernés.

Recommandations 7

- i. L'échange d'informations entre les agences gouvernementales devrait se faire dans un cadre qui permette un flux continu. Cela permettra aux administrations fiscales de prendre les mesures qui s'imposent et de limiter la perte de recettes nationales due aux flux financiers illicites.
- ii. Dans le cadre de la collaboration relative à la lutte contre les flux financiers illicites les entités gouvernementales devraient s'attaquer à la question comme une seule entité, mais en traitant des aspects différents, afin de maximiser les efforts visant à réduire les flux financiers illicites.
- iii. Les gouvernements devraient renforcer les institutions pour qu'elles travaillent conformément à la loi.

2.2.2. Un manque de coordination entre les acteurs impliqués dans la lutte contre les FFI

La lutte efficace contre les flux financiers illicites nécessite un système cohérent de coordination, de partage d'informations et de collaboration.

Dans les systèmes nationaux examinés, il est constaté un manque de coordination des structures impliquées dans la lutte contre les FFI comme indiqué dans le tableau ci-après:

Tableau n° 10 : aperçu sur le manque de coordination dans les systèmes nationaux

COUNTRY	FINDINGS
Burkina Faso	Il existe des structures dotées de pouvoirs spécifiques : une autorité anti-corruption (ASCE LC), une Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF), une Brigade nationale anti-fraude de l'or (BNAF) mais leurs actions ne sont pas toujours bien coordonnées et ne reposent pas sur la base des risques.



PAYS	CONSTATS
Guinée	Il n'existe pas de mécanismes formels et concertés pour l'évaluation et la collecte des revenus issus du secteur. Chaque structure de collecte (CPDM, DGD, DGI, DGTCP, BCRG) liquide et recouvre les revenus qui lui sont dus, sans une revue intégrée des données avec l'ensemble des administrations compétentes ainsi que les institutions de contrôle spécialisées.
Comores	Il n'existe pas de relation formelle entre l'Administration Générale des Impôts et du Domaine, le Service de Renseignement Financier et les institutions financières dans le cas des dénonciations de cas de fraudes ou d'évasions fiscales.
Gabon	Il n'y a pas de coordination entre les acteurs impliqués dans la mobilisation des recettes fiscales.
Kenya	L'administration fiscale ne dispose pas d'un mécanisme permettant d'identifier les transactions lorsque les transferts hors du Kenya ont été masqués pour être destinés à d'autres activités que la rémunération du personnel étranger. En outre, il a été observé que si le département de l'immigration du Kenya tient un registre de tous les étrangers, de leurs activités et de leurs rémunérations dans le pays, telles que déclarées par leurs employeurs, ces informations ne sont pas transmises à l'administration fiscale. En effet, l'examen des déclarations fiscales et des auto-déclarations des contribuables a révélé que certaines entités étrangères opérant dans le pays payaient leurs employés à partir de leur pays d'origine sans soumettre ces salaires aux tranches d'imposition du Kenya.
Sénégal	Les entretiens menés et l'exploitation des documents permettent de constater que le cadre institutionnel de lutte contre les FFI, même s'il existe, n'est pas intégré ; Les différents entretiens menés avec les responsables des administrations intervenant dans la lutte contre les FFI montrent que le partage d'informations n'est ni automatique ni systématique ni même effectif entre administrations chargées de la collecte des recettes issues du secteur minier ; L'analyse documentaire permet de relever que les rôles et les responsabilités en matière de lutte contre les FFI dans le secteur minier ne sont pas clairement définis se traduisant par des transferts de compétences non effectifs et des conflits de compétences entre administrations.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse:

De manière générale, le manque de coordination relève d'une part, de l'insuffisance des cadres juridiques nationaux qui, pour la plupart, ne prévoient pas de mécanismes de coordination des structures impliquées dans la lutte contre les flux financiers illicites et d'autre part, du manque d'opérationnalisation des cadres de coordination institués soit en raison de l'insuffisance des moyens alloués, soit de l'incapacité professionnelle des acteurs.



Ces limites ont eu pour effets, entre autres:

- i. La confusion dans la détermination des rôles et responsabilités des acteurs ;
- ii. L'accroissement de risques de perte fiscale ;
- iii. Le manque de partage d'information ;
- iv. La non-maîtrise des flux financiers illicites ;
- v. L'existence d'informations contradictoires au niveau des structures de collecte et de comptabilisation des recettes ;
- vi. Le manque de transparence dans la gouvernance financière et l'obligation de reddition des comptes ;
- vii. Le retard dans le suivi et les enquêtes liées aux opérations suspectes.

Recommandations 8

- i. Il est recommandé aux gouvernements de mettre en place un cadre formel de collaboration et de coordination entre les administrations afin de favoriser une synergie d'action et une réponse coordonnée à la problématique des FFI ;
- ii. Renforcer la collaboration inter-institutionnelle en matière de lutte contre les FFI ;
- iii. Clarifier les rôles et responsabilités et procéder au transfert définitif des compétences dévolues aux entités.

2.2.3. Des insuffisances dans le fonctionnement des administrations publiques impliquées dans la lutte contre les flux financiers illicites

Pour mener efficacement la lutte contre les flux financiers illicites, tous les services des acteurs étatiques prévus doivent être fonctionnels c'est-à-dire dotés de ressources matérielles et financières suffisantes et adéquates.

L'examen des systèmes nationaux de lutte contre les flux financiers illicites a permis de relever des faiblesses dans le fonctionnement des administrations publiques. Le détail de ces faiblesses se présente ainsi:

Tableau 11 : insuffisances liées au fonctionnement des administrations publiques impliquées dans la lutte contre les FFI.

COUNTRY	FINDINGS
Burkina Faso	Le dispositif de contrôle des quantités et de spécifications techniques de l'or avant exportation ou importation n'est pas entièrement opérationnel. Le système d'estampillage/traçage des minerais exportés défaillant et les méthodes de traçage des métaux précieux ne sont pas fiables.
Guinea	La République de Guinée ne dispose pas d'un système d'estampillage des minerais exportés. Globalement les acteurs ne disposent pas des ressources matérielles et financières nécessaires pour lutter efficacement contre les FFI.
Botswana	Le Service unifié des recettes du Botswana recevait manuellement la documentation relative aux prix de transfert, mais ne disposait d'aucun emplacement désigné pour la conserver. Le spécialiste de l'audit et le spécialiste de la gestion des risques au sein de la division des gros contribuables recevaient ces dossiers et les conservaient sous clé dans de simples armoires au bureau.



PAYS	CONSTATS
Kenya	Les informations relatives aux projets n'ont pas pu être entièrement retracées à partir du portail des marchés publics géré par l'autorité en charge des marchés publics dans le pays.
Zambie	Le ministère des Mines et du Développement des Minéraux (MMDM) n'a pas été en mesure de contrôler la chaîne de valeur des minéraux, de l'extraction à l'exportation, afin de garantir l'exactitude des données relatives à la production ; Le MMDM ne dispose pas des capacités adéquates pour confirmer la teneur en minéraux de toutes les exportations ; Des activités minières illégales sont pratiquées dans le pays ; Des permis d'exportation sont délivrés pour des minéraux non traités, notamment des minerais, des anodes et des blisters.
Ouganda	Retards dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte contre les FFI par le ministère de l'Énergie et du Développement minéral (MEMD) et la Direction des études géologiques et des mines (DGSM), tel que prescrit par la Loi de 2022 portant sur les mines et les minéraux et les réglementations de la Conférence Internationale sur les Régions des Grands Lac (CIRGL). Le MEMD et la DGSM ont retardé la mise en œuvre des mécanismes suivants qui permettraient de combattre les cas de FFI dans l'industrie minière, notamment: - L'obligation d'élaborer un modèle d'accord pour les accords futurs ; - La certification des produits miniers ; - L'évaluation des minéraux ; - La mise en œuvre de la diligence raisonnable de la chaîne minérale ; - La réalisation d'un audit par une partie tierce portant sur un minéral désigné provenant de l'Ouganda ; - La création d'un département du cadastre minier ; - L'opérationnalisation de la société minière nationale de l'Ouganda et ; - La mise en place d'un système de chaîne de possession qui améliorerait la gestion des ressources minérales.

Analyse :

Au regard des constats ci-dessus relevés, les faiblesses des administrations publiques chargées de lutter contre les flux financiers illicites résultent essentiellement :

- Du cloisonnement des administrations ;
- Du manque d'équipements appropriés au suivi et au contrôle des quantités et qualités des minerais produits et exportés ;
- Du manque de dynamisme des administrations ;
- De la faible capacité d'évaluation des risques d'audit et ;
- Du faible niveau d'automatisation des services fiscaux nationaux.

Par ailleurs, il a été relevé que des obstacles d'ordre institutionnel affectent la coordination de la lutte contre les flux financiers illicites.



Ces faiblesses relevées ont, entre autres, pour effets :

- i. La contreperformance des administrations dans la mobilisation des recettes issues du secteur extractif en particulier, et dans la lutte contre les flux financiers illicites en général ;
- ii. Le manque de visibilité exhaustive des bases imposables ayant pour corollaire les pertes de recettes fiscales ;
- iii. La perte d'avantages comparatifs liés à la vente des minerais à l'international ;
- iv. L'absence d'intégration liée au cloisonnement des administrations ;
- v. Le faible niveau d'automatisation des services, les exposant aux risques de fuites d'informations et de pertes de documents.

Recommandations 9

Il est recommandé aux gouvernements :

- i. D'automatiser et d'intégrer les systèmes de mobilisation des recettes fiscales ;
- ii. De doter les administrations en charge de la mobilisation de ressources matérielles, financières et humaines afin de renforcer leurs capacités en matière de lutte contre les flux financiers illicites ;
- iii. De faciliter les mécanismes formels de collaboration entre agences gouvernementales en charge de la lutte contre les FFI.

2.2.4. Un défaut d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement de recettes

L'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales améliore l'efficacité et la précision du traitement des données, réduisant l'occurrence des erreurs et les pratiques de fraudes. Cette intégration facilite la détection des flux financiers illicites et le partage d'informations entre agences, améliorant ainsi la lutte contre les fraudes. Elle améliore également la planification et la prise de décision, simplifie les procédures pour les contribuables et encourage une meilleure conformité fiscale.

Ainsi, il a été constaté une absence d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes.

Le tableau suivant retrace la situation des pays qui sont concernés par cette problématique.

Tableau n° 12 : défaut d'intégration des systèmes d'information des administrations

COUNTRY	FINDINGS
Burkina Faso	Les travaux d'examen menés ont permis de relever une absence d'interconnexion des systèmes d'information des administrations chargées de la collecte des recettes qui interviennent dans le secteur minier.
Sénégal	L'examen du mode de fonctionnement et du niveau d'interopérabilité des systèmes d'information des entités concernées par l'audit révèle que les bases de données détenues par les différentes administrations impliquées dans la collecte des recettes du secteur minier ne sont pas intégrées. Il est constaté une multiplicité des systèmes d'informations tenus et gérés par différents acteurs intervenant dans le secteur minier, sans que ceux-ci n'échangent d'informations pertinentes susceptibles de permettre la détection en temps opportun de flux financiers illicites dans le processus de mobilisation des recettes.



PAYS	CONSTATS
Guinée	Une plateforme interministérielle d'échanges d'informations entre les ministères des Mines et de la Géologie, du Budget et celui de l'Economie et des Finances pour la sécurisation des revenus miniers a été créée. Cependant, elle n'est pas encore fonctionnelle.
Kenya	L'audit a mis en évidence un manque de collaboration entre les agences gouvernementales en charge des projets d'exonération fiscale, principalement en raison de l'absence d'un système d'information intégré. Ce manque d'intégration a entraîné des lacunes dans la gestion des exonérations fiscales, avec des cas d'importations excessives d'articles exonérés et d'importations non conformes. L'absence de coordination efficace, liée à ce manque de système intégré, a empêché les contrôles et les ajustements immédiats des listes d'articles concernés.
Zambie	• La ZRA, en coordination avec le ministère des Mines et du Développement des Minéraux, a développé le Système d'évaluation statistique de la production minérale (MOSES) dans le but d'assurer le suivi des niveaux de production minérale ; • Le Système MOSES n'est pas interfacé avec le système ASYCUDA World afin de déterminer si les limites d'exportation prévues dans les permis d'exportation ont été dépassées ; • La ZRA n'a pas conféré au MMDM le droit de consulter le système ASYCUDA World aux fins du suivi des exportations réelles de minerais. Le MMDM a sollicité à plusieurs reprises l'accès au système SYDONIA World.

Sources: Rapports nationaux des ISC

Analyse:

Cette situation résulte d'une absence de schéma directeur des systèmes d'information intégrant les données sur le secteur et accessibles aux administrations financières et d'un manque de collaboration entre elles. En effet, l'absence de normes et de standards communs pour l'interopérabilité des systèmes peut rendre difficile l'échange de données entre les différentes parties prenantes. Cela peut inclure des protocoles de communication incompatibles ou des formats de données variés.

Le manque d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes entraîne des problèmes de coordination, des erreurs dans les données, des difficultés dans la détection des flux financiers illicites, une faible transparence et responsabilité, ainsi qu'un risque accru de fraude et de corruption. Il en résulte une disparité des informations (données géologiques, cadastre minier, licences, registres de bénéficiaires effectifs, recettes minières, états financiers des entreprises d'État...).

Recommandations 10

Pour améliorer l'échange d'informations et assurer une détection précoce des flux financiers illicites qui pourraient compromettre la collecte des recettes, il y a lieu:

- i. D'inviter les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour intégrer les systèmes d'information des administrations responsables de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales dans leurs pays respectifs ;
- ii. De favoriser le partage d'informations entre administrations par le biais de plateformes collaboratives.



2.3. LES CAPACITES PROFESSIONNELLES

L'examen de ce second volet du cadre institutionnel, consiste à s'assurer que les structures et agents chargés de lutter contre les flux financiers illicites disposent de suffisamment de capacités professionnelles en matière de prévention et de détection des activités financières illicites ainsi que leurs aptitudes à y faire face.

Il a été constaté que, dans bien des pays, les capacités professionnelles sont limitées. Ces limites sont relatives à l'absence de cartographie et d'évaluation des risques des acteurs en charge de la mobilisation des recettes, à l'absence de formations spécifiques des administrations en charge de la liquidation et de recouvrement en matière des recettes et au défaut d'expertises spécifiques des acteurs impliqués dans la lutte contre les flux financiers illicites. Ces aspects sont présentés dans les développements qui suivent.

2.3.1. Une absence de cartographies actualisée et d'évaluation des risques par acteur en charge de la mobilisation des recettes en matière de FFI

La gestion des risques nécessite une démarche d'anticipation consistant à l'élaboration d'une cartographie des risques indispensable à la lutte contre les flux financiers illicites.

Dans le cadre de l'audit régional coordonné, il est constaté dans plusieurs pays membres de l'AFROSAI, une absence de cartographie des risques liés aux flux financiers illicites et au prix de transfert. Le détail de ce dysfonctionnement se présente ainsi :

Tableau n° 13 : Situation des limites en matière de cartographie et d'évaluation des risques.

PAYS	CONSTATS
Burkina Faso	Les services chargés de la mobilisation des recettes minières n'ont pas encore élaboré une cartographie des risques liés aux flux financiers illicites dans le secteur minier. Certaines structures dotées de pouvoirs spécifiques telles que l'autorité anti-corruption (ASCE LC), la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF), la Brigade nationale anti-fraude de l'or (BNAF) mènent des actions qui ne reposent pas toujours sur des bases axées sur les risques
Senegal	A l'exception de la Direction générale des Douanes (DGD), les autres acteurs intervenant dans le secteur minier n'ont pas élaboré une cartographie des risques liés aux flux financiers illicites et aux prix de transfert dans le secteur.
Kenya	Des audits basés sur des questions qui ne tiennent pas compte des domaines critiques de pertes fiscales potentielles.
Tanzanie	Les capacités à détecter et à contrôler les flux financiers illicites découlant de l'audit des prix de transfert sont limitées du fait de la mise en œuvre inefficace des résultats des outils d'évaluation des risques dans la conduite des audits en matière de prix de transfert.
Gambie	L'Administration fiscale de la Gambie (GRA) n'a pas mis en place un cadre d'évaluation des risques pour les audits fiscaux. Les fonctionnaires de la GRA ont indiqué qu'un certain niveau d'automatisation est nécessaire avant le recours à l'évaluation des risques pour la sélection des dossiers d'audit fiscal, et que ce niveau d'automatisation n'est pas encore disponible.



PAYS	CONSTATS
Ouganda	Absence d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme liée au non-respect par les personnes responsables de l'obligation de procéder à l'évaluation des risques.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse:

Cette situation résulte du défaut de priorisation de la problématique des flux financiers illicites et des prix de transfert dans leurs stratégies respectives de liquidation et de recouvrement des recettes fiscales, d'un manque de compétences sur l'identification, l'analyse et la classification des risques liés aux FFI.

L'absence de cartographie des risques de flux financiers illicites liés au processus de recouvrement des recettes fiscales par les Administrations limite les capacités de détection des opérations à risque dont la réalisation pourrait impacter négativement le volume des recettes fiscales à recouvrer.

Recommandations 11

Au regard des manquements susmentionnés, il y a lieu:

- De renforcer les capacités des agences et administrations gouvernementales en charge du contrôle sur l'évaluation des risques liés aux flux financiers illicites ;
- D'inviter les gouvernements à élaborer et mettre en œuvre une cartographie des risques liés aux flux financiers illicites et aux prix de transfert.

2.3.2. Une absence de formations spécifiques des personnels impliqués de la mobilisation des recettes

Pour promouvoir la transparence, combattre la corruption, maximiser les recettes publiques et renforcer la conformité aux normes internationales, il est essentiel de former les agents des administrations financières en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes aux méthodes de détection et de répression des flux financiers illicites. Des formations spécifiques sur les flux financiers illicites permettent aux acteurs en charge de la liquidation et du recouvrement de renforcer leurs capacités de détection des flux financiers illicites et de maîtriser les risques liés aux pertes de recettes.

Il a été constaté une absence de prise en charge de la formation sur les flux financiers illicites en vue d'une meilleure optimisation de la mobilisation des recettes. Le tableau suivant retrace la situation des pays qui présentent en la matière.

Tableau n° 14 : Situation des pays en matière de formations spécifiques des personnels impliqués dans la mobilisation des recettes

COUNTRY	FINDINGS
Burkina Faso	Du fait d'un manque de formations appropriées, les structures de recouvrement des revenus miniers n'ont pas toutes les capacités opérationnelles et professionnelles nécessaires pour lutter efficacement contre les flux financiers illicites et optimiser la mobilisation des recettes dans le secteur minier.



PAYS	CONSTATS
Cameroun	Le Cameroun, citant le Rapport de l’Evaluation Nationale des Risques, fait observer que « de manière générale et sauf pour quelques-unes d’entre elles, la plupart des banques ne disposent pas de programmes de formation bien établis sur une période donnée, avec des objectifs bien spécifiques en matière d’acquisition par le personnel de connaissance nouvelle dans le domaine de la LBC/FT. »
Sénégal	La Direction générale des Douanes (DGD), la Direction générales des Mines (DGM) et la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) qui, d’après l’analyse des données du rapport 2022 de la Cour des Comptes portant sur la Comptabilisation des recettes du secteur minier, agrègent près de 39,33 % des recettes collectées dans le secteur extractif, n’ont entrepris aucune activité visant à renforcer les capacités des agents chargés de la liquidation et du recouvrement des impôts et taxes en matière de lutte contre les flux financiers illicites liés à la mobilisation des recettes du secteur. De plus, les documents de programmation budgétaire des entités précitées et de planification stratégique ne prévoient pas des actions ou activités destinées au renforcement des capacités de leurs services opérationnels en matière de lutte contre les flux financiers illicites dans le secteur minier.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse:

La faiblesse de la formation est liée au caractère émergent des questions liées aux FFI, d'une absence de priorisation de la problématique des flux financiers illicites et des risques associés à la mobilisation des recettes fiscales, d'un manque de ressources financières

Ces carences notées dans le cadre du renforcement des capacités des agents des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales compromettent leurs capacités techniques à détecter les opérations commerciales ou les transactions financières susceptibles de générer des flux financiers illicites.

De plus, l’absence de formation sur les flux financiers illicites entraîne des incohérences dans les pratiques de détection, une variabilité dans les actions correctives, des risques accrus de non-conformité fiscale, des doutes sur la cohérence et l'équité, ainsi qu'une altération de la réputation et de la crédibilité des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales.

Recommandations 12

Pour pallier les dysfonctionnements notés, il est recommandé aux gouvernements:

- i. D'intégrer la problématique des flux financiers illicites dans les programmes et les plans de formation des personnels préposés aux contrôles des opérations de recettes fiscales ;
- ii. D'allouer des moyens conséquents à la formation des agents des administrations en charge de la mobilisation des recettes fiscales sur les flux financiers illicites.



Ces faiblesses relevées ont, entre autres, pour effets :

- i. La contreperformance des administrations dans la mobilisation des recettes issues du secteur extractif en particulier, et dans la lutte contre les flux financiers illicites en général ;
- ii. Le manque de visibilité exhaustive des bases imposables ayant pour corollaire les pertes de recettes fiscales ;
- iii. La perte d'avantages comparatifs liés à la vente des minerais à l'international ;
- iv. L'absence d'intégration liée au cloisonnement des administrations ;
- v. Le faible niveau d'automatisation des services, les exposant aux risques de fuites d'informations et de pertes de documents.

Recommandations 9

Il est recommandé aux gouvernements :

- i. D'automatiser et d'intégrer les systèmes de mobilisation des recettes fiscales ;
- ii. De doter les administrations en charge de la mobilisation de ressources matérielles, financières et humaines afin de renforcer leurs capacités en matière de lutte contre les flux financiers illicites ;
- iii. De faciliter les mécanismes formels de collaboration entre agences gouvernementales en charge de la lutte contre les FFI.

2.2.4. Un défaut d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement de recettes

L'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales améliore l'efficacité et la précision du traitement des données, réduisant l'occurrence des erreurs et les pratiques de fraudes. Cette intégration facilite la détection des flux financiers illicites et le partage d'informations entre agences, améliorant ainsi la lutte contre les fraudes. Elle améliore également la planification et la prise de décision, simplifie les procédures pour les contribuables et encourage une meilleure conformité fiscale.

Ainsi, il a été constaté une absence d'intégration des systèmes d'information des administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes.

Le tableau suivant retrace la situation des pays qui sont concernés par cette problématique.

Tableau n° 12 : défaut d'intégration des systèmes d'information des administrations

PAYS	CONSTATS
Burkina Faso	Les travaux d'examen menés ont permis de relever une absence d'interconnexion des systèmes d'information des administrations chargées de la collecte des recettes qui interviennent dans le secteur minier.
Sénégal	L'examen du mode de fonctionnement et du niveau d'interopérabilité des systèmes d'information des entités concernées par l'audit révèle que les bases de données détenues par les différentes administrations impliquées dans la collecte des recettes du secteur minier ne sont pas intégrées. Il est constaté une multiplicité des systèmes d'informations tenus et gérés par différents acteurs intervenant dans le secteur minier, sans que ceux-ci n'échangent d'informations pertinentes susceptibles de permettre la détection en temps opportun de flux financiers illicites dans le processus de mobilisation des recettes.



2.3.3. Manque et insuffisance des connaissances spécialisées des personnes impliquées dans la lutte contre les flux financiers illicites.

La lutte contre les flux financiers illicites est largement tributaire de la compétence des personnels intervenant sur toute la chaîne de valeur, notamment par rapport à leurs connaissances et aptitudes spécifiques.

Un défaut d'expertises spécifiques des acteurs a été relevé dans certains pays, tel que cela ressort du tableau ci-dessous:

Tableau n° 15 : Défaut d'expertises spécifiques des acteurs en matière de FFI.

PAYS	CONSTATS
Botswana	Le personnel chargé des problématiques liées aux prix de transfert est insuffisant et ne dispose ni de qualification professionnelle en comptabilité ou dans un domaine connexe nonobstant sa pluridisciplinarité, ni d'expertise en bases de données en processus d'entreprise, en relations publiques ou en communication, ni d'expertise juridique nécessaire en termes d'interprétation des textes juridiques dans le cas de transactions complexes.
Guinée	Les acteurs ne recourent pas à l'expertise d'avocats spécialisés ou d'experts miniers, financiers et comptables.
Senegal	Il n'existe pas d'acteurs spécialisés en matière de négociation de conventions minières ni de cadre institutionnel permanent de négociation au sein du ministère de l'Energie, du Pétrole et des Mines.
Zambie	Le personnel du bureau d'études géologiques chargé de la cartographie des gisements disponibles sur toute l'étendue du territoire est insuffisant.

Sources : Rapports nationaux des ISC

Analyse:

Les limites des systèmes nationaux relativement à l'expertise spécifique des acteurs en matière de flux financiers illicites résultent principalement du manque de moyens financiers et d'équipement techniques des services auquel s'ajoute le déficit de formations des acteurs sur les techniques de négociation des conventions minières ainsi que l'absence de cadres nationaux intégrés, formalisés et permanents de négociation.

Ces limites ont eu pour incidence la limitation des efforts des services pour endiguer les pertes de recettes fiscales en raison de lacunes dans la réalisation objective d'audits, dans la négociation des conventions et contrats miniers, dans l'évaluation des quantités de minerais exportés. Concernant le défaut d'expertise en matière de négociation, il induit des contrats et conventions déséquilibrés au détriment des États.

Recommandations 13

Au regard des lacunes identifiées en matière d'expertise spécifique des acteurs concernant les FFI, il est recommandé de:



Au regard des lacunes identifiées en matière d'expertise spécifique des acteurs concernant les FFI, il est recommandé de :

- i. Mettre l'accent sur la professionnalisation des acteurs et sur le renforcement de leurs capacités, notamment en matière d'industrie minière, de contrôle des qualités et des quantités de minerais produits et exportés, d'audits et de négociation des contrats ;
- ii. Doter les acteurs de moyens financiers et techniques suffisants ;
- iii. Mettre en place des cadres institutionnels permanents composés de spécialistes formés en matière de négociation des contrats et experts en droit minier, en économie des ressources naturelles et en fiscalité minière.

2.4. DES CAPACITÉS TECHNIQUES D'ANALYSE LIMITÉES

Pour déterminer efficacement le volume des minerais produits, identifier les sources de revenus et maîtriser l'assiette fiscale, il est essentiel que les administrations en charge de la liquidation et du recouvrement des recettes développent et disposent de capacités techniques d'analyse. Cela garantit que tous les revenus imposables sont correctement déclarés et que les taxes sont prélevées de manière adéquate.

Les travaux d'examen détaillé dans le cadre de l'audit régional sur les flux financiers illicites ont révélé que, dans le secteur minier, les administrations responsables de la liquidation et du recouvrement des recettes fiscales ne disposent pas des capacités techniques nécessaires pour analyser la qualité et les quantités de minerais produits par les sociétés minières

Le tableau repris ci-dessous dresse la situation des pays concernés par cette carence:

Tableau n° 16 : Capacités techniques d'analyse limitées des administrations.

PAYS	CONSTATS
Guinée	Le dispositif de contrôle des quantités produites et exportées est peu fiable puisqu'il ne repose que sur la méthode du « tirant d'eau » appliquée aux navires d'exportation.
Sénégal	Au Sénégal, l'examen des procédures de contrôle de la production des minerais a permis de relever un contrôle insuffisant des quantités et qualités des substances minérales extraites, ainsi qu'une évaluation inexacte des prix de vente et des coûts d'exploitation. En effet, les commissions de levée de l'or utilisent les équipements des exploitants miniers pour peser les lingots, ce qui compromet la fiabilité des mesures. Les analyses de la teneur en or sont effectuées par des laboratoires privés, sans contre-expertise de la part des autorités. Les administrations douanière et minière n'ont pas les moyens techniques pour vérifier les niveaux de concentration déclarés.
Zambie	En Zambie, le MMDMM (ministère des Mines et du Développement des Minéraux) n'a pas été en mesure de contrôler la chaîne de valeur des minéraux, de l'extraction à l'exportation, afin de garantir l'exactitude des données relatives à la production. En effet, le MMDM ne dispose pas des capacités adéquates pour confirmer la teneur en minéraux de toutes les exportations. De plus, la ZRA n'a pas conféré au MMDMM le droit de consulter le système ASYCUDA World aux fins du suivi des exportations réelles de minerais. Le MMDMM a sollicité à plusieurs reprises l'accès au système SYDONIA World.



Analyse:

L'examen révèle que le déficit de capacités techniques d'analyse dans le secteur minier résulte de plusieurs causes, notamment le manque de moyens techniques d'analyse propres permettant aux administrations régaliennes de conduire de façon autonome des opérations de contre-expertise sur les déclarations des entreprises minières, une faible collaboration entre agences, et un cadre réglementaire inapproprié qui ne permet pas à ces organes de contrôle de recourir à des opérateurs externes, notamment des laboratoires d'analyse indépendants, pour s'assurer de la fiabilité des informations fournies par les sociétés minières sur la qualité et les quantités de minerais produits et déclarés.

Les mécanismes actuels de contrôle, caractérisés par une carence des capacités techniques d'analyse, ne permettent pas de quantifier correctement la production de minerais ni de taxer efficacement les entreprises minières. Cette insuffisance entraîne une perte de recettes fiscales substantielles pour l'État. Sans outils analytiques, il est difficile de vérifier l'exactitude des déclarations de production soumises par les entreprises, ce qui conduit à des sous-déclarations des valeurs et des quantités produites.

De plus, cette carence complexifie le traçage de la production et de la commercialisation des minerais, alors que cela est essentiel pour éviter que la chaîne de valeur du secteur ne soit affectée par les flux financiers illicites. En l'absence d'une surveillance adéquate, les minerais peuvent être détournés vers des marchés noirs ou faire l'objet de fausses déclarations pour échapper à l'imposition. Cela non seulement prive l'État de revenus nécessaires, mais facilite également le blanchiment d'argent et d'autres activités criminelles.

Recommandations 14

Au regard des manquements susmentionnés, il y a lieu d'inviter les gouvernements à :

- i. Doter les administrations de moyens d'évaluation de la qualité et des quantités de minerais produits en moyens techniques d'analyse autonomes ;
- ii. Mettre en place des systèmes d'estampillage des minerais afin d'assurer la licéité de la production de minerais et leur traçage le long de la chaîne de valeur.

2.5. LA REVUE DES SYSTÈMES DE RECOUVREMENT

Le recouvrement des recettes fiscales concourt à établir l'équité et l'égalité des contribuables face à l'impôt. Il contribue surtout à rattraper la défaillance des contribuables relativement à leur obligation de paiement, augmentant ainsi le rendement de l'impôt et les ressources budgétaires.

Le recouvrement des recettes fiscales constitue un élément crucial pour assurer une gestion efficace des ressources et garantir une juste contribution des entreprises au développement national.

Dans les systèmes nationaux examinés, il est constaté des insuffisances en matière de lutte contre les FFI au niveau des systèmes de recouvrement des recettes fiscales.

Ces dysfonctionnements se présentent ainsi:

Tableau n° 17 : Aperçu sur l'insuffisance des systèmes de recouvrement des recettes fiscales.

COUNTRY	FINDINGS
Botswana	Un montant total de 34 779 444,63 BWP (soit 2,66 millions d'USD) a été recouvré au titre de l'impôt supplémentaire. 1 145 505 585 BWP (soit 87,75 millions



PAYS	CONSTATS
	USD) ont été ajustés dans les comptes des contribuables contrôlés afin de réduire le montant des pertes qu'ils avaient initialement déclarées au Service unifié des recettes du Botswana. La somme de 469 463,99 BWP (soit 35 961 USD) correspondait à une amende imposée pour avoir déclaré des revenus incorrects. Un constat notable commun aux trois cas examinés a été le temps nécessaire pour recouvrer les évaluations des prix de transfert et les sanctions y afférentes. Dans l'un des cas, les travaux d'audit ont été achevés le 28 septembre 2016 et le paiement a été effectué le 14 décembre 2017, soit 15 mois plus tard. Dans un autre cas, l'ajustement des comptes du contribuable a été effectué neuf mois après l'achèvement de l'audit.
Burkina Faso	Les travaux d'examen réalisés permettent de relever diverses insuffisances dans le dispositif et le processus de recouvrement des recettes au niveau interne. Il est relevé notamment: • Le caractère peu fiable des bases de liquidation, en ce sens que les bulletins de liquidation de recettes transmis aux exploitants miniers et reçus par la PS comportent des erreurs de calcul et de report, accusent des délais relativement longs dans leur transmission ; • Le recouvrement partiel ou tardif de certains droits et taxes : cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés (IS), des royalties, des dividendes (peu de sociétés s'acquittent du dividende prioritaire) ; De plus, entre 2018 et 2022, on note que seules des sanctions pécuniaires sont appliquées aux sociétés contrevenantes dans le secteur minier. Les peines privatives de libertés ou la contrainte par corps n'ont pas été prononcées à l'endroit des dirigeants de ces entités durant la période sous revue.
Cameroun	L'examen des rapports de la DGI et de la DGD révèle que les décisions et informations financières relatives aux transactions ne sont pas rendues publiques, traduisant une opacité dans l'administration des recettes de l'État.
Comores	Le rapprochement des documents des acomptes payés par les contribuables et des déclarations de recettes des contribuables enregistrés par l'Administration Générale des Impôts, a permis de constater des écarts considérables. De l'analyse des états financiers des grandes sociétés et établissements et des déclarations d'impôts sur les sociétés, il a été constaté que malgré l'existence de ce code général des impôts, les procédures légales de fixation de l'impôts sur les sociétés ne sont pas toujours suivies. La majorité des états financiers fournis par les sociétés ne reflètent pas fidèlement la situation financière desdites sociétés et les redressements effectués par l'AGID permettent de limiter les évasions de recettes fiscales. À la suite de la revue analytique de lettres de notifications et du tableau de redressements fournis par l'AGID et après rapprochements desdits documents, il a été observé une défaillance dans le contrôle interne et des incohérences



PAYS	CONSTATS
	apparaissent entre les redressements fiscaux faits aux contribuables et les valeurs notifiées à certains contribuables. Par rapport aux impôts sur les sociétés déclarés en 2021 par certaines sociétés (95 777 €) (soit 105 800 USD), les redressements ont permis d'augmenter l'IS dû (771 719 €, soit 852 482 USD), soit une augmentation de 675 642 € (soit 746 351 USD) qui représente un gain de presque 705,43 % de l'IS déclaré. Le système étant déclaratif, l'insuffisance de contrôle au niveau de la brigade de vérification ne permet pas de limiter les fraudes fiscales.
Kenya	Il n'existe aucun système de recouvrement permettant de poursuivre un contribuable au-delà des frontières du Kenya lorsqu'il n'a pas déclaré et payé l'intégralité de ses impôts. Ce constat a été fait lors de l'examen des dossiers d'évaluation tenus par l'Administration fiscale dans le cas de certaines entreprises dont les travaux de construction de routes dans le pays ont été payés, mais qui n'ont pas déclaré et versé la part correcte des impôts. Le contribuable a ensuite quitté le pays avant que l'Administration fiscale n'ait pu évaluer et recouvrer la part d'impôt qui revenait au gouvernement. L'audit a indiqué que, bien que des audits soient conduits par l'Administration fiscale pour les cas de défaillance d'opérateurs, la collecte des taxes imposées n'était pas efficiente.
Sénégal	L'examen des opérations douanières réalisées par certaines entreprises évoluant dans le secteur minier a permis de constater un non-rapatriement des recettes d'exportation comme exigée par la réglementation de l'UEMOA. De plus il a été relevé des cas de constitution d'avoirs à l'étranger, par le biais de comptes bancaires ouverts en dehors de l'espace communautaire, en violation des conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes bancaires à l'étranger. Le processus de recouvrement est lent, lourd et coûteux, ce qui ne permet pas d'optimiser la mobilisation des recettes. Les nombreux cas de retards et d'impayés des redevances induisent un effet négatif sur la trésorerie de l'État.
Zambie	Le FIC (Financial Intelligence Centre) réalise des estimations trimestrielles des FFI dans le pays. Toutefois, ces estimations ne reflètent pas les recettes perdues par le pays en raison de l'absence de consolidation des estimations faites par les différentes parties prenantes. Un comité de la task force financière sur le recouvrement des actifs a été mis en place pour le recouvrement des recettes perdues en raison des FFI.

Sources: Rapports nationaux des ISC



Analyse:

Cette inefficacité est généralement due à la collaboration insuffisante entre les agences gouvernementales et l'autorité fiscale, à l'insuffisance du traitement extra-comptable en vue de la détermination du résultat fiscal dans certains pays où le régime fiscal est déclaratif. Il s'y ajoute le retard dans le recouvrement des évaluations des prix de transfert, les contestations dans les évaluations des prix de transfert, la faible capacité de détection des manipulations comptables qui aboutissent à une minoration du résultat imposable, le non-respect des obligations de rapatriement des recettes d'exportation imposées par l'UEMOA, et la lourdeur du dispositif du contrôle a priori et des procédures de recouvrement.

De plus, les mécanismes de contrôle des transactions internationales et de la gestion des comptes bancaires à l'étranger sont insuffisants et les sanctions pour cause de retards de paiement ou d'impayés ne sont pas appliquées aux sociétés en défaut.

Ces insuffisances entraînent des pertes de recettes fiscales, ralentissent les procédures de recouvrement, et impactent négativement les revenus budgétaires de l'État.

Recommandations 15

Au vu des insuffisances sus évoquées, il est recommandé aux:

- i. Gouvernements de procéder à l'évaluation des systèmes de recouvrement des recettes fiscales pour optimiser leur mobilisation.
- ii. Administrations douanières et fiscales de mettre en œuvre des voies de recouvrement forcées, de faire respecter les réglementations nationales en vigueur.

2.6. LA REVUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

La coopération internationale est essentielle pour les administrations chargées de la mobilisation des recettes fiscales dans le cadre de la lutte contre les FFI pour plusieurs raisons. Elle facilite l'échange d'informations, la détection des transactions suspectes et la coordination des enquêtes transfrontalières, rendant plus difficile la dissimulation des fonds. Elle permet ainsi la récupération des actifs dissimulés à l'étranger et crée un effet dissuasif contre les activités illicites.

Les Nations unies encouragent la coopération fiscale internationale afin de lutter contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les flux financiers illicites. Il s'agit, notamment, de soutenir la mise en œuvre de normes fiscales internationales, telles que celles élaborées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et d'encourager la collaboration entre les pays pour l'échange d'informations et la résolution des problèmes fiscaux transfrontaliers. Cette mesure comprend le soutien à l'application de la Norme commune de déclaration (NCD) pour l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers et d'autres initiatives en matière de transparence.

La revue de la coopération internationale dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales permet de relever des insuffisances dans son déploiement.

Les constats majeurs qui ressortent des travaux d'audit réalisés par certains pays engagés dans le cadre de cet audit coordonné révèlent plusieurs problématiques. Tout d'abord, il existe un faible niveau de coopération internationale dans le recouvrement des avoirs détournés et l'échange d'informations fiscales. Cette lacune se manifeste par l'absence de statistiques sur les poursuites engagées et les recouvrements effectués, ainsi que par des retards ou l'absence de réponses aux demandes d'informations.



De plus, certains pays, bien qu'ayant signé des conventions fiscales et douanières bilatérales et multilatérales, ne respectent pas toujours leurs engagements en matière d'échange d'informations, ce qui affaiblit la coopération administrative et judiciaire.

Par ailleurs, les cadres d'échange automatique d'informations fiscales et douanières, quand ils existent, sont souvent limités à des accords bilatéraux ou régionaux, ce qui restreint l'efficacité des efforts de lutte contre les flux financiers illicites au niveau international.

Enfin, malgré l'existence de structures dédiées à l'échange d'informations fiscales et à l'entraide judiciaire, les résultats concrets, notamment en termes de recouvrement des recettes fiscales perdues, ne sont souvent pas quantifiés ni évalués, rendant difficile une mesure précise de leur efficacité.

Les constats susmentionnés sur la situation de la coopération internationale sont repris de façon détaillée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 18 : Limites liées à l'insuffisance du déploiement de la coopération internationale.

PAYS	CONSTATS
Burkina Faso	Les travaux d'examen détaillé réalisés ont permis de relever que le niveau de coopération internationale du pays en matière de recouvrement d'avoirs distraits est très faible, voire inexistant. Des mécanismes de recouvrement des avoirs distraits sont timidement mis en œuvre. Il n'existe pas de statistiques sur les flux financiers distraits et poursuivis par les autorités compétentes. Aucun cas de poursuite et de recouvrement n'a été relevé sur le plan international. Les demandes d'informations formulées par certaines administrations sont dans leur quasi-totalité sans réponse ou accusent des retours tardifs en réponse aux requêtes envoyées.
Cameroun	La revue documentaire a révélé que des conventions fiscales et douanières bilatérales et multilatérales ont été ratifiées en matière de coopération administrative. Toutefois, certains États parties aux Conventions ne se conforment pas à l'exigence d'échange d'informations et ne respectent pas toujours leurs engagements.
Guinée	Il existe un cadre d'échanges automatiques de données et d'informations fiscal-douanières et financières mais celui-ci se limite à quelques pays de la sous-région ouest-africaine et ne concerne ni l'assistance juridique, ni le partage d'expérience.
Ouganda	L'examen des documents normatifs révèle l'inexistence de la coopération internationale entre l'Ouganda et d'autres pays et organisations internationales dans le cadre de la lutte contre les FFI, relativement à la mobilisation des revenus de l'industrie extractive.
Gabon	L'audit a révélé que l'autorité compétente du pays dispose d'une législation habilitante favorisant les demandes d'échange d'informations qui permettraient de rapatrier des recettes fiscales. Mais il a été constaté que le pays n'a pas ratifié la Convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'information ainsi que la Convention multilatérale de l'OCDE. Cela indique une faible mise en œuvre des initiatives de coopération internationale.



PAYS	CONSTATS
	De plus, la revue documentaire et les entretiens avec les parties prenantes internes révèlent l'existence d'un faible réseau de conventions sur le plan fiscal.
Guinée	L'examen des protocoles d'accord d'assistances mutuelles des administrations douanières, a permis de constater l'existence d'un cadre d'échange automatique de données et informations fiscalo-douanières et financières. Il s'agit entre autres: • Du Protocole d'accord entre la Guinée, le Liberia et la Serra Leone du 04/11/2022 ; • De l'Acte additionnel de l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières des États membres de la CEDEAO du 06/12/2018 ; • Du Protocole d'accord d'assistance administrative mutuelle entre les administrations des douanes de la Guinée et du Mali du 12/08/2016. Les protocoles d'accord existants, bien que très appréciés, ne concernent qu'un nombre limité de pays et il n'y a aucune indication ou mention des organismes internationaux par le biais desquels de tels échanges ont lieu. Il s'agit dès lors d'une approche limitée, centrée sur quelques pays.
Kenya	La structure de l'Administration fiscale comprend un bureau d'échange d'informations. Ce bureau est le point de coordination pour l'échange d'informations fiscales demandées aux autorités compétentes d'autres pays et pour la recherche d'informations auprès d'autres États afin de débloquent les enquêtes fiscales. Les opérations sont soutenues par des lois, des traités et des mémorandums signés. Les efforts déployés par le bureau d'échange d'informations de l'Administration fiscale sont complétés par le Centre d'information financière, qui est habilité par la loi à échanger des informations susceptibles d'aider les contrôles et les enquêtes fiscales. En dépit du cadre juridique et institutionnel existant, les résultats de l'échange d'informations et de l'entraide judiciaire en matière de recouvrement des impôts n'ont pas été quantifiés.

Sources : rapports nationaux des ISC

Analyse:

Le déploiement insuffisant des mécanismes de la coopération fiscale internationale trouve ses origines, d'une part, dans l'absence de ratification des Conventions internationales d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et, d'autre part, dans le faible niveau de mise en œuvre des conventions existantes en la matière.

L'insuffisance du déploiement de la coopération internationale en matière fiscale et douanière a pour effet de favoriser les flux financiers illicites notamment l'évasion et la fraude fiscales, entraînant une perte significative de recettes et de limiter la mobilisation des devises. Elle rend également la lutte contre les flux financiers illicites moins efficace, permettant aux entités assujetties de transférer des fonds illicitement à travers les frontières.

Recommandation 16

Au regard des manquements sus indiqués, il y a lieu d'inviter les gouvernements à renforcer la coopération fiscale internationale de convention et de mettre en œuvre des mécanismes de coopération, notamment ceux relatifs au recouvrement des avoirs, aux échanges d'information et à l'entraide judiciaire visant à lutter contre les flux financiers illicites.



Conclusion

Cet audit coordonné a mis en évidence les progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en place d'une législation sur les FFI sous leurs différentes formes.

Il a révélé, par ailleurs, que certains cadres législatifs, réglementaires et institutionnels sont soit obsolètes, soit incomplets, car ils ne traitent pas d'aspects essentiels tels que la propriété effective et le secret bancaire, ce qui contribue à l'opacité des FFI. L'absence de transparence dans des secteurs tels que l'exploitation minière, les industries extractives et la construction, ainsi que l'inadéquation des dispositions de la législation et des clauses de stabilité, entravent l'application effective des législations dans ces secteurs et, par conséquent, la lutte contre les FFI.

L'ingérence politique dans l'administration fiscale en matière d'incitations fiscales pour les entreprises multinationales a été soulignée dans tous les pays comme un facteur limitant l'application de la législation fiscale. Les administrations fiscales n'ont pas été consultées ou impliquées avant l'octroi de dégrèvements fiscaux, ce qui a conduit à l'insertion de clauses inadéquates dans les contrats. En outre, une mauvaise négociation des contrats dans des secteurs critiques tels que l'exploitation minière, qui contribuent largement à la production intérieure brute des pays en développement, a été relevée tant dans les régions anglophones que dans les régions francophones. Du fait de ces incitations, les sociétés minières enregistrent des pertes d'exploitation allant jusqu'à l'arrêt de leurs activités minières dans les pays africains et ne paient donc que peu ou pas d'impôts.

La coopération insuffisante entre les autorités compétentes dans la lutte contre les flux financiers illicites était manifeste dans certains États. La délimitation floue des responsabilités entre les autorités compétentes, notamment les administrations fiscales, les cellules de renseignement financier, les institutions financières, les départements politiques, etc., et l'accès limité à l'information, qui est également exacerbé par le système fiscal manuel dans certains pays ou le manque d'intégration des systèmes, ont entravé l'application de l'État de droit en cas de non-respect de la législation. Dans les cas où des protocoles d'accord ont été conclus pour faciliter l'échange d'informations, les autorités compétentes n'échangent pas d'informations avec les administrations fiscales. En termes de cadres institutionnels, des organisations telles que le Groupe d'action financière (GAFI), le

Forum africain d'administration fiscale (FAAF), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les Nations unies, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, ont joué un rôle essentiel dans le soutien apporté aux autorités compétentes des pays africains dans la lutte contre les FFI. Grâce aux évaluations mutuelles et aux programmes d'assistance mutuelle, des ressources ont été partagées avec les administrations fiscales pour former, partager les connaissances et l'expertise avec le personnel impliqué dans les audits et les enquêtes sur les FFI. Les capacités limitées de compétences et d'expertises au sein des administrations fiscales ont toutefois été communes à tous les pays, ce qui a entraîné une diminution du nombre d'audits et l'inefficacité du recouvrement des avoirs.

En matière de coopération internationale, en référence aux Objectifs de développement durable (ODD) 16 et 17, cet audit a révélé que l'existence d'institutions saines est une condition essentielle dans la lutte contre le FFI.

C'est ainsi qu'une série de recommandations a été formulée à l'intention des États et des Organisations internationales. Entre autres, les États sont invités à renforcer leur surveillance des exportations et des importations et à participer à l'échange d'informations afin d'améliorer l'accès aux informations pour les autorités compétentes. Cette initiative devrait faciliter les enquêtes et les audits sur les comportements non conformes. Au niveau national, une collaboration inter-institutionnelle devrait être mise en place et/ou renforcée. Les autorités compétentes, y compris les autorités de réglementation, les autorités fiscales, les institutions financières et non financières, devraient encourager la collaboration afin de tirer des synergies positives de leurs mandats individuels dans la lutte contre les FFI. Afin de faciliter l'échange d'informations, des systèmes intégrés devraient être développés et sécurisés à tous les niveaux, et leur accessibilité devrait être assurée sans barrières géographiques.

Les gouvernements africains devraient porter une attention particulière aux mesures incitatives. À cet égard, ils devraient évaluer les clauses de stabilité et les incitations fiscales en mettant l'accent sur l'analyse coût-bénéfice au niveau socio-économique. Les pays devraient examiner le caractère raisonnable des incitations/exemptions fiscales accordées aux entreprises multinationales, tant en termes de calendrier que de quantité, dans le but de gérer les risques opérationnels.



