



UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

La Commission

Département du Marché régional et de la Coopération

**ASSISTANCE TECHNIQUE AU PROGRAMME D'APPUI A
LA TRANSITION FISCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST (PATF)**

TERMES DE REFERENCE

**POUR LE RECRUTEMENT D'UN EXPERT NON PRINCIPAL, EXPERT FISCALISTE BASE
AU NIGERIA.**

Titre du programme	Programme d'appui à la transition fiscale en Afrique de l'Ouest (PATF)
Source de financement	Programme Indicatif Régional du 11 ^{ème} Fonds Européen de Développement (FED)
Numéro de projet	EuropeAid/139648/IH/SER/MULTI
Bénéficiaires	Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, Etats membres de la CEDEAO et la République Islamique de Mauritanie
Agences d'exécution	LINPICO /Adam Smith et OCDE
Objet de la Consultation	Expertise non principale résidente au Nigeria pour l'harmonisation et la gestion de la TVA, la maîtrise des dépenses fiscales, la coordination et le suivi-reporting du PATF. (Résolution N0 2 du COPIL du 30 Mars 2021).

Le 07 Avril 2021

Table des matières

I.	Contexte et justification	3
II.	Objectifs de la prestation demandée	4
III.	Déroulement de la mission.....	6
IV.	Profil de l'expertise demandée	7
V.	Durée et lieu de la mission.....	7
VI.	Livrables	8
VII.	Directives particulières	8
VIII.	Documents à consulter:.....	8
IX.	<i>Dispositions particulières.</i>	8
X.	Financement sur dépenses accessoires.....	8

I. Contexte et justification

Le renforcement de l'intégration des économies de l'Afrique de l'Ouest constitue une des priorités pour la CEDEAO et l'UEMOA. Le processus de cette intégration a enregistré des avancées significatives à travers la mise en œuvre (i) d'un régime de libéralisation des échanges basé sur des règles d'origine, (ii) d'un réalignement des tarifs douaniers aboutissant à la création d'une zone de libre-échange et (iii) de la mise en œuvre d'un régime de tarif extérieur commun (TEC), qui fait effectivement de la région ouest-africaine une union douanière; iv) l'application des Accords de Partenariat Economique (APE) intérimaire par le Ghana et la Côte d'Ivoire, dont les attentes sont grandes pour l'amélioration du climat des affaires et l'accroissement des investissements.

Toutefois, des défis demeurent dans certains domaines clés. En particulier, la mobilisation des recettes dans les États membres (EM) de la CEDEAO reste faible du fait des difficultés liées à l'harmonisation et à la gestion de la TVA ; au manque de transparence et de coordination dans l'octroi des exonérations fiscales et d'autres avantages du code des investissements ; et des déficiences des systèmes de suivi-reporting des programmes des EM.

En vue d'harmoniser les règles de gestion fiscale et de renforcer les performances des administrations fiscales et douanières, un Programme de Transition Fiscale (PTF) a été adopté par l'UEMOA en 2006 (**Décision n°10/2006/CM/UEMOA du 23 mars 2006**) et par la CEDEAO en 2013 (**Directive C/DIR.1/12/13 du 17 décembre 2013**).

La revue desdits programmes montre que des progrès ont été enregistrés par les administrations fiscales et douanières des EM de la CEDEAO, mais ces progrès demeurent insuffisants. Les États restent confrontés à de nombreuses contraintes institutionnelles et techniques, notamment :

- 1) Les insuffisances du cadre juridique et réglementaire de la politique d'harmonisation des législations fiscales des États membres, notamment en ce qui concerne les États situés hors de l'UEMOA ;
- 2) Les défis majeurs liés à l'harmonisation de la TVA dans l'espace CEDEAO ;
- 3) Les défis majeurs à l'élargissement de l'assiette fiscale, particulièrement en matière de TVA ;
- 4) Le recours fréquent aux exemptions et autres avantages des Codes des investissements ;
- 5) Les faibles capacités de la région à lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, les flux financiers licites et la corruption ;
- 6) L'imposition inefficace des activités extractives, du secteur agricole¹, du commerce électronique et du secteur informel ;
- 7) La dualité des structures régionales qui complique l'analyse au niveau régional, ainsi que la mise en œuvre des solutions retenues. En effet, il existe deux espaces communautaires distincts en Afrique de l'Ouest (l'UEMOA et la CEDEAO), dont les normes juridiques (règlements, directives et décisions) ne sont pas harmonisées ou transposées entièrement au niveau des États ;
- 8) Les expériences avec les Comités nationaux dans le suivi-reporting de la transition fiscale n'ont pas connu les succès escomptés. Il manque de visibilité dans la création et le fonctionnement des Comités nationaux des pays ;
- 9) Les capacités insuffisantes (en développement institutionnel, management, études des projets, planning et évaluation, etc.) des organisations de la société civile de développement économique² pour le plaidoyer, les analyses et l'offre de services dans l'application de la TVA et pour contribuer effectivement au suivi-évaluation des programmes de transition fiscale;

¹ Etude sur la fiscalité en Afrique de l'Ouest, Rapport de synthèse, options de réformes dans une perspective sous régionale, Banque Mondiale, Juin 2019.

² Les OSC de développement incluent les ONG de développement économique, les centres de recherche ou organisations faitières dans les États membres de la CEDEAO et la Mauritanie, etc.

- 10) Le Nigeria, avec la Guinée Bissau et le Liberia, a été identifié comme cas spécifique pour lequel des activités spéciales doivent être exécutées pour l'atteinte des résultats du PATF. Si pour la Guinée Bissau et le Libéria l'introduction de la TVA est d'actualité, en ce qui concerne le Nigeria, il s'agira de mettre en œuvre des réformes pour mettre en place une TVA conforme aux normes, notamment la déductibilité. En outre, le recrutement en octobre 2020 d'un Expert dédié principalement au suivi des réformes fiscales en Guinée Bissa augure les résultats probants.

Le programme d'appui à la transition fiscale en Afrique de l'Ouest, en abrégé PATF, est le nouveau programme conjoint UEMOA-CEDEAO, financé par l'Union Européenne dans le cadre du 11^{ème} FED et qui couvre l'ensemble de quinze (15) Etats de la zone CEDEAO et la République Islamique de la Mauritanie. L'Objectif général du PATF est de consolider les programmes de transition fiscale des Organisations régions et d'harmoniser les règles fiscales en vue d'améliorer de manière significative les performances des administrations fiscales et douanières.

Les objectifs spécifiques du PATF sont :

- i. Améliorer la gestion de la fiscalité intérieure et assurer une meilleure coordination de la fiscalité dans l'espace CEDEAO et UEMOA ;
- ii. Renforcer au plan régional la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale, les flux financiers illicites et la corruption ;
- iii. Renforcer le système de coordination, de suivi et d'évaluation des programmes de transition fiscale au niveau de chaque commission et au niveau des EM ;
- iv. Renforcer le plaidoyer et les analyses de la Société Civile, du Secteur Privé et des Universités et promouvoir le débat public sur la fiscalité intérieure.

Les présents Termes de référence (TdR) organisent le recrutement d'un Expert non principal résident au Nigeria, en vue d'appuyer l'harmonisation et de soutenir la gestion de la fiscalité indirecte intérieure. En outre, il permettra de renforcer le système de coordination des administrations fiscales pour un meilleur suivi-reporting du PATF. Tirant des leçons du Rapport de démarrage du PATF, du lancement du PATF en Guinée Bissau et de la dynamique qui en est suivie, cet Expert devra i) faire un état des lieux approfondi de la fiscalité intérieure indirecte et proposer des réformes en vue de moderniser et d'accroître son efficacité; ii) assurer la normalisation de la TVA; et iii) faciliter l'implication de la société civile et des parlementaires au plaidoyer et à l'analyse des règles de la TVA en vue de la mobilisation optimale des recettes fiscales.

II. Objectifs de la prestation demandée

D'une manière générale, l'Expert contribuera à l'atteinte des objectifs et résultats stratégiques du PATF dans ce pays. Il convient de souligner que les orientations globales du PATF s'appliquent audit pays dans leur mise en œuvre. Toutefois, l'Expert s'appuiera sur les leviers spécifiques nécessaires pour l'atteinte des résultats attendus.

En particulier, l'Expert va contribuer au renforcement des capacités institutionnelles, juridiques et humaines des administrations fiscales notamment, en vue de ramener rapidement ce pays aux normes de la Région. Il devra donner une nouvelle impulsion à la conformité aux directives communautaires, particulièrement la gestion de la TVA et d'autres taxes, la maîtrise progressive des exonérations fiscales, ainsi qu'à l'implication de la Société civile, des parlementaires et d'autres acteurs du Nigéria dans des actions pouvant faciliter l'optimisation de la mobilisation des recettes fiscales intérieures.

1. Objectifs de la mission

L'Objectif général de la mission est d'appuyer la mise en œuvre du Programme de transition fiscale au Nigeria.

Les objectifs spécifiques de la mission de l'Expert sont :

- **Objectif 1.** Mettre en place la TVA au Nigéria, en conformité avec la Directive CEDEAO, qui permette l'harmonisation et la gestion de la TVA selon les bonnes pratiques.
- **Objectif 2.** Contribuer avec les experts principaux du PATF à faciliter la coordination et le suivi-reporting du PATF (cadre logique et plan de travail des administrations fiscales ; etc) ;
- **Objectifs 3 :** Renforcer le plaidoyer et les analyses des politiques fiscales par la société civile, le secteur privé, les parlementaires, les universités et promouvoir le débat public sur la TVA et les autres taxes indirectes au Nigeria.

2. Résultats attendus

Les principaux résultats attendus sont :

Résultat 1.1 : La TVA est introduite au Nigeria selon les normes de la Directive CEDEAO et le système de gestion de la TVA est effectivement établi.

Résultat 2 : La société civile est impliquée dans le contrôle citoyen de l'impôt à travers le plaidoyer, les analyses et le suivi des politiques fiscales, la lutte contre la corruption.

Résultat 3 : Le Nigéria participe à la mise en place d'une plateforme de suivi des performances des administrations fiscales et douanières dans la sous-région.

3. Activités spécifiques

L'Expert sera directement ou indirectement impliqué dans toutes les activités du PATF, afin d'améliorer les résultats attendus des parties prenantes au Nigeria. La liste ci-dessous ne doit pas être considérée comme exhaustive, d'autres activités pertinentes et complémentaires pourront être identifiées pendant la phase d'exécution, en vue de contribuer aux objectifs du PATF.

Résultat 1 : La gestion de la fiscalité intérieure du Nigeria est améliorée et mieux coordonnée.

- **Résultat 1.1 :** La TVA est perfectionnée au Nigeria selon les normes de la Directive CEDEAO et le système de gestion de la TVA est établi conformément aux bonnes pratiques sous régionales.

L'objectif de cette initiative est d'aider le Nigeria à mieux coordonner ses actions dans le domaine de la TVA, en cohérence avec les principes reconnus au niveau international, afin d'assurer une meilleure efficacité de la TVA. L'optimisation de la collecte des recettes fiscales qui en découle, permettra d'accroître en quantité et qualité l'offre des services publics d'éducation, de santé, d'infrastructures et le maintien de l'ordre public ; ainsi que la réduction de la pauvreté. En particulier, il vise à aider le Nigeria à adapter sa législation et ses pratiques administratives, et à proposer des solutions qui soient pleinement adaptées aux réalités économiques de ce pays.

Selon les domaines définis ci-après l'Expert basé au Nigeria mettra en œuvre les actions ou activités spécifiques suivantes :

1) Aider à renforcer la TVA au Nigeria,

- ✓ Contribuer à mettre à jour la Directive de la CEDEAO en matière de TVA ;
- ✓ Contribuer à finaliser et diffuser la Guide de la TVA à destination des administrations fiscales au Nigeria ;
- ✓ Elaborer éventuellement un projet de loi en vue du perfectionnement de la TVA au Nigeria ;
- ✓ Elaborer un module d'informations précises pour le secteur privé sur les règles applicables au Nigeria sur la TVA et mener des actions de sensibilisation /communication sur les règles en matière de TVA (brochures ou guides en ligne) à destination des professionnels ;
- ✓ Renforcer les capacités des agents de l'administration fiscale en charge des politiques fiscales ;

2) Former et sensibiliser les acteurs de la société civile et du secteur privé

- ✓ Elaborer des modules de formation en TVA ;
 - ✓ Mettre en œuvre des sessions de sensibilisation afin d'améliorer la perception de la TVA dans l'opinion publique et l'adhésion à la conformité de la TVA ;
- 3) **Structurer les acteurs de la société civile (associations de consommateurs, business forum) pour un meilleur plaidoyer sur l'application de la TVA.**
- ✓ Structurer la société civile par des actions de formations et améliorer la perception de la TVA dans l'opinion publique au Nigeria ;
 - ✓ Faciliter les plaidoyers pour une implication de la société civile dans la gestion de la fiscalité, en particulier de la TVA.
 - ✓ Réaliser le plaidoyer auprès des autorités politiques pour une application effective de la Directive CEDEAO sur la TVA.

Résultat 2 : La société civile est impliquée dans le contrôle citoyen de l'impôt à travers le plaidoyer, les analyses et le suivi des politiques fiscales, la lutte contre la corruption.

L'Expert contribuera autant que possible à la réalisation des objectifs et des activités poursuivis par les Experts principaux du PATF en coordination et suivi-reportage du PATF. A ce titre, il identifiera les acteurs de la Société Civile en vue d'appuyer le renforcement du système de gestion et de suivi de la TVA au Nigeria. Cet effort doit aboutir à l'organisation des ateliers d'information et de sensibilisation de ces acteurs (Société civile de développement, parlementaires, institutions du Secteur privé, bailleurs).

III. Déroulement de la mission

L'Expert non principal prendra attache avec les principales structures des Programmes de transition fiscale dans les Etats membres de la CEDEAO et la Mauritanie, ainsi que les délégations de la CEDEAO et de l'UEMOA dans les EM ; les points focaux/Comités nationaux, les Délégations de l'Union Européenne (DUE) ; les OSC, etc. Il doit intégrer dans sa méthodologie d'intervention un système de travail qui implique effectivement les parties prenantes (UAC, points focaux, Instituts Nationaux de la Statistique, etc.), afin de garantir un réel transfert de compétences et un vrai partage de la situation du pays au regard des questions abordées. La mission se déroulera selon une méthodologie et un calendrier proposés par l'Expert non principal. Pour chaque étape importante de la mission, il présentera ses travaux lors de réunions organisées par les Experts principaux du PATF avec les parties prenantes.

Les étapes indicatives de la mission sont les suivantes :

- 1) Phase préparatoire pour revue documentaire et préparation du chronogramme d'activités et des résultats ;
- 2) Mise en relation avec les personnes ressources sollicitées par l'Expert ;
- 3) Participer aux ateliers organisés par les Experts principaux du PATF afin d'identifier les problèmes majeurs à résoudre et de mieux encadrer la mission de l'Expert ;
- 4) Transmission des notes méthodologiques de la mission aux Experts principaux du PATF pour un avis général (un mois à compter du début de la mission) ;
- 5) Réunion de cadrage (par Vidéo Conférence si la situation sanitaire l'exige) sur la compréhension des termes de référence (1 jour ouvré) ;
- 6) Organiser des VC avec les parties prenantes (points focaux et autres personnes ressources au Nigeria pour information et orientation de la mission) ;
- 7) Exécution de l'ensemble des tâches demandées dans ces TDR ;
- 8) Restitutions hebdomadaires des états d'avancement des activités de l'Expert ;
- 9) Transmission électronique du Rapport provisoire de mission à l'AT du PATF (un mois avant la fin de la mission) ;

- 10) Un Atelier de restitution de 3 jours ouvrés des résultats demandés (14 jours ouvrés après la transmission électronique du Rapport provisoire) ;
- 11) Transmission des commentaires des Parties prenantes à l'Expert non principal (au plus tard 5 jours ouvrés après l'Atelier de restitution). Ces commentaires seront annexés au Rapport ;
- 12) Rédaction du rapport définitif, avec les rapports spécifiques demandés (3 jours ouvrés). Une VC sera organisée avec les UAC pour examen de la prise en compte de leurs observations.

IV. Profil de l'expertise demandée

L'Expert non principal travaillera en étroite collaboration avec les Experts principaux pour l'atteinte des résultats attendus de sa prestation. Les CV des candidat(e)s seront présentés selon le modèle de l'Union européenne en langue anglaise et française. L'Expert(e) doit travailler à plein temps sur ce projet et le finir dans le délai.

L'Expert non principal doit avoir le profil suivant :

Qualifications et compétences

- 1) Avoir un diplôme universitaire (BAC +5 au moins) en finances publiques, fiscalité, économie, techniques quantitatives, management des administrations fiscales ou des disciplines similaires ;
- 2) Avoir une bonne maîtrise des politiques fiscales ;
- 3) Avoir une maîtrise du système fiscal et des réformes au Nigéria ;
- 4) Avoir une bonne connaissance de la gestion des dépenses fiscales au Nigéria ;
- 5) Avoir des aptitudes à mettre en œuvre des réformes TVA au Nigéria ;
- 6) Avoir une bonne maîtrise de la méthodologie de diagnostic problématique ; la conduite des études analytiques et multi -variantes ;
- 7) Avoir une expérience avérée en formulation des politiques et réformes fiscales des pays africains selon la gestion axée sur les résultats ;
- 8) Avoir au moins une étude significative en développement institutionnel, planification / feuille de route ; plan d'action stratégique ; etc
- 9) Avoir une bonne expérience sur les questions d'intégration régionale et de transparence ;
- 10) Avoir une bonne connaissance en finances publiques ; du cadre macroéconomique/budgétaire des pays en développement ;
- 11) Avoir une très bonne maîtrise de l'utilisation des logiciels MS office ;
- 12) Une expérience en suivi-évaluation des programmes serait un atout ;
- 13) Avoir une bonne maîtrise de la langue anglaise et de la langue française.

Expérience professionnelle générale : i) avoir au moins 10 ans d'expérience en finances publiques; analyse des statistiques des finances publiques (TOFE); dont au moins 5 ans dans un contexte de pays en développement ; ii) une expérience avérée en matière en gestion axée sur les résultats (cadre logique, définition des indicateurs des performances, élaboration de plan d'action multi-annuel, élaboration des TDR, etc); (iii) une grande aptitude au travail en équipe, à la coordination et à l'animation de groupes de travail.

Expérience professionnelle spécifique : Avoir travaillé dans plusieurs pays en développement sur le développement institutionnel, le renforcement des capacités et l'élaboration de plan de travail budgétisé.

V. Durée et lieu de la mission

La mission, d'une durée de 330 hommes-jours environ, devra s'accomplir au Nigeria, sur la période Juin 2021 - Décembre 2022. Du fait des contraintes de la pandémie de COVID 19, des jours de travail à domicile (Télétravail) pourront être accordés suivant l'évolution de la situation. Des missions à l'intérieur du pays, dans les pays de la CEDEAO et la Mauritanie pourraient être nécessaires pour certaines thématiques de ce projet.

VI. Livrables

L'Expert devra élaborer dans les délais le Rapport provisoire et le Rapport final qui devront inclure :

- ✓ Rapport de démarrage : L'état des lieux des réformes fiscales, des dispositifs institutionnels en suivi-évaluation des programmes de transition fiscale ;
- ✓ Rapports semestriels, rédigés en collaboration avec les Experts principaux ;
- ✓ Le plan de renforcement des capacités des administrations fiscales et douanières et des autres personnes ressources de la transition fiscales ;
- ✓ Le répertoire des personnes ressources de la transition fiscale.

VII. Directives particulières

L'expert devra respecter les directives suivantes :

- ✓ Présentation et approbation des rapports. Les rapports du projet (y compris les rapports d'études et des missions) devront être contrôlés par l'équipe AT du PATF, préalablement à toute transmission à LINPICO ;
- ✓ Suivi et évaluation du PATF. Les rapports susmentionnés permettent le suivi de la mise en œuvre du Contrat. Il en sera de même pour les comptes rendus des réunions de travail périodiques entre les parties prenantes du PATF ;
- ✓ Autres indicateurs importants : Rapport préliminaire à produire dans les délais et à être approuvé ; rapports d'activités trimestriels et semestriels sont à produire dans les délais et approuvés, et rapport d'activités final produit dans les délais et approuvé.

VIII. Documents à consulter :

- ✓ Législation communautaire sur la Fiscalité. UEMOA, 3ème édition, pages 42 ; 48 ; 83 ; 90 ;
- ✓ Annexe à la Décision No16/2006/CM/UEMOA portant adoption du Programme d'harmonisation de fiscalité directe au sein de l'UEMOA ;
- ✓ Rapport final de démarrage du PATF ;
- ✓ Rapports semestriels du PATF ;
- ✓ Document de travail sur la Méthodologie de suivi-évaluation harmonisé du PATF, AT LINPICO.

IX. Dispositions particulières.

Les autorités du pays devront mettre à la disposition de l'Expert non principal et son assistant(e) des bureaux adéquats.

X. Financement sur dépenses accessoires.

Certaines activités de cette mission, autorisées par la résolution No 2 du COPIL du 30 Mars 2021, seront financées sur dépenses accessoires.