



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

Aide et fiscalité : Faut-il taxer l'aide internationale ?

Séminaire POLDEV- Haïti

Anne-Marie Geourjon, FERDI

Port au Prince, 11-12 avril 2013

Compte tenu du temps imparti, ne sera abordée que la question de la fiscalisation des projets financés par les gouvernements et les institutions internationales.

Reste la question des ONG, dont le nombre a fortement progressé depuis le séisme et qui bénéficient aussi d'exonérations. Certains arguments en faveur de la fiscalisation des projets pourraient leur être appliqués (en particulier quand elles interviennent en dehors de l'aide d'urgence). Le principal souci actuel est toutefois d'améliorer le suivi et le contrôle de leurs exonérations.

- I. La fiscalisation des projets financés par l'aide :
où en est-on aujourd'hui ?**
- II. Les raisons de la réticence historique des
bailleurs à acquitter des taxes pour leurs projets**
- III. L'évolution du contexte de l'aide et la remise en
question de la position des bailleurs**
- IV. La fiscalisation des projets financés par l'aide :
une question d'actualité en Haïti**
- V. Conclusion**

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Le changement initié en 2004/2005 par la BM

- ✓ Position de la BM (et des autres bailleurs) avant 2004 : ne pas utiliser ses fonds pour payer des taxes.
- ✓ Avril 2004 : la BM accepte de payer des taxes sous réserve qu'elles soient « raisonnables et non discriminatoires ».
- ✓ La position prise par la BM sera rapidement suivie par plusieurs institutions internationales.

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Les travaux réalisés en 2005/06/07 au niveau international (Nations Unies, ITD)

- ✓ Ceux-ci ont donné lieu à la production par des experts de plusieurs documents discutés par les bailleurs et les receveurs dans le cadre de l'ITD.
- ✓ L'initiative est venue des bailleurs. Le contenu concerne essentiellement leur position.
- ✓ Le document principal est celui de 2006 (Discussion Paper). Il a été suivi par l'élaboration en 2007 d'un Projet de Directives pour le traitement fiscal des projets financés par l'aide. Celui-ci devait être discuté par les bailleurs pour à terme donner lieu à une recommandation de l'ECOSOC.

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Les conclusions de l'ITD en accord avec l'évolution de la position de la BM et de certains bailleurs multilatéraux

- ✓ Une reconnaissance des changements intervenus dans l'environnement de l'aide internationale.
- ✓ Une ouverture de principe en faveur de la taxation des projets, mais au cas par cas.
- ✓ Une recommandation en faveur de discussions et d'échanges entre bailleurs et bénéficiaires afin de coordonner leurs approches et les actions à entreprendre.

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Un consensus sur le principe d'un mouvement en faveur de la fiscalisation des projets, mais le maintien du statu quo....

- ✓ Le projet de Directives n'a pas été validé et aucun autre document sur une approche organisée en vue de fiscaliser les projets n'a été rendu public depuis 2007.
- ✓ L'exonération des projets reste la règle dans la majorité des cas, en dépit des déclarations d'intentions de certains bailleurs.
- ✓ Les exonérations peuvent porter sur toutes les taxes : directes, indirectes, internes, externes ; les instruments légaux sont divers et varient suivant les pays.

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Evolution de la position de certains bailleurs (situation en 2012).

- ✓ 5 bailleurs multilatéraux sont officiellement favorables au paiement de taxes; 4 (BM, BAD, BAD, et Banque interaméricaine) acceptent « si les coûts sont raisonnables », 1 autre (UE) est prêt à le faire.
- ✓ Sur 26 pays, 11 refusent, 5 sont prêts, 4 le font déjà, et 6 n'ont pas encore exprimé leur position.

I. La fiscalisation des projets financés par l'aide : où en est-on aujourd'hui ?

Et les pays receveurs ?

- ✓ N'ont jusque là pas fait preuve d'initiative concertée pour participer aux débats.
- ✓ Continuent d'exonérer les projets financés sur l'extérieur.
- ✓ Tentent de renforcer la gestion et le suivi des exonérations, en particulier en adoptant des instruments spécifiques (chèques Trésor) et en évaluant les dépenses fiscales.
- ✓ Prennent conscience de l'importance des enjeux (exemple, publication en mars 2013 d'une note sur le site de l'ICTD).

II. Les raisons de la réticence historique des bailleurs à acquitter des taxes pour leurs projets

4 raisons principales ont été identifiées dans le document de l'ITD :

1. Si le montant global de l'aide est fixe, l'importance pour le bailleur, de la plus grande « visibilité » des effets positifs de l'aide quand il s'agit de projets (objectifs ciblés). Très utile pour mobiliser l'aide. Mais avec un risque plus grand en cas d'échec.
2. La volonté du bailleur de ne pas financer directement le gouvernement, et de cibler directement son objectif (cas de crise humanitaire, par exemple). Mais l'augmentation des recettes de l'Etat peut servir à financer des projets...

II. Les raisons de la réticence historique des bailleurs à acquitter des taxes pour leurs projets

4 raisons principales ont été identifiées dans le document de l'ITD (suite)...

3. La crainte d'une politique et d'une gestion des dépenses publiques inefficaces, voire le risque d'un détournement des fonds (recettes fiscales supplémentaires).
4. Enfin, dans certains cas le caractère « déraisonnable » du système fiscal (politique et administration) : taux, opacité de la législation, risque d'interprétation abusive, discrimination à l'égard des projets financés par l'extérieur (par exemple risque de double taxation).

III. L'évolution du contexte de l'aide et la remise en question de la position des bailleurs

Deux facteurs principaux ont joué sur l'évolution de la position des bailleurs.

1. La mise en évidence de l'impact négatif des exonérations en général, principalement pour le pays receveur, ce qui va à l'encontre de l'objectif de l'aide au développement.
2. Les réformes entreprises dans les pays receveurs qui ont neutralisé en partie certains arguments des bailleurs qui refusaient de payer des taxes et préféraient affecter l'ensemble de leur enveloppe budgétaire au financement de projets.

III. L'évolution du contexte de l'aide et la remise en question de la position des bailleurs

1. La mise en évidence de l'impact négatif des exonérations principalement dans les pays bénéficiaires.

- ✓ Augmentation des coûts de transaction pour le bailleur (textes, procédures variables et souvent longues).
- ✓ Accroissement de la charge de travail pour les administrations des pays receveurs (contrôle, suivi).
- ✓ Risque de fraude et de corruption.
- ✓ Rupture de la chaîne de déduction de la TVA.

III. L'évolution du contexte de l'aide et la remise en question de la position des bailleurs

1. *La mise en évidence de l'impact négatif des exonérations principalement dans les pays bénéficiaires (suite...)*

- ✓ Augmentation des dépenses fiscales.
- ✓ Création de distorsions (en faveur des importations, de certaines activités, de l'utilisation de biens d'investissement sophistiqués).
- ✓ Incitation à un accroissement de la demande d'exonérations.
- ✓ Multiplication des textes légaux et manque de transparence.

III. L'évolution du contexte de l'aide et la remise en question de la position des bailleurs

2. *L'impact des réformes entreprises dans les pays receveurs*

- ✓ Amélioration des systèmes fiscaux (*cf.* fiscalité « raisonnable » : baisse des taux, simplification, modernisation des administrations).
- ✓ Revues de la gestion et de la politique des dépenses publiques effectuées par les bailleurs, et réformes entreprises souvent suivies par les bailleurs.

Enfin, la part relative de l'aide budgétaire directe dans l'APD étant en progression, le refus de payer des taxes de la part des bailleurs se justifie plus difficilement, surtout quand un bailleur utilise ces deux instruments.

IV. La fiscalisation des projets financés par l'aide : une question d'actualité en Haïti

- ✓ Importance des flux d'aide et donc des conséquences négatives des exonérations qui s'y rattachent.
- ✓ Passage de la phase humanitaire de l'aide à la phase de reconstruction.
- ✓ Impact des réformes en cours susceptibles de faire évoluer la position des bailleurs (système fiscal, gestion des dépenses).
- ✓ Besoin de renforcer les relations avec les bailleurs.

V. Conclusion

- ✓ Les bailleurs sont de plus en plus ouverts à l'idée de la fiscalisation des projets sans que de réels progrès aient pu être observés.
- ✓ Certains donneurs y restent opposés par principe, et ceux qui y sont favorables ne le sont que sous certaines conditions.
- ✓ La production de Directives internationales pour la fiscalisation des projets (ITD), n'a pas pu jusque là être réalisée.
- ✓ Reste la proposition d'encourager les discussions entre bailleurs et pays receveur pour identifier un cadre permettant d'éliminer certaines exonérations liées aux projets.

Suggestions de points à discuter

- ✓ Comment lever la réticence des bailleurs au paiement des taxes ?
- ✓ Quelles initiatives le pays bénéficiaire peut-il prendre pour limiter les exonérations accordées dans le cadre des projets ?
- ✓ Quelles seraient les conséquences pour le pays bénéficiaire de l'acceptation du paiement des taxes par les bailleurs ?

Bibliographie

- Chambas, G. (2005), « Foreign Financed Projects in Developing Countries and VAT Exemptions », presentation, ITD.
- Diallo, I. (2013), « Tax Exemptions for Aid-funded Projects: Reasons for Change », 14 mars, ICTD, www.ictd.ac
- FERDI, (2013), Tableau résumé de la position de divers bailleurs de fonds concernant la taxation de l'aide, Document de travail.
- ITD, (2006), « Tax Treatment of Donor-Financed Projects », Discussion Paper, October 3.
- Lemay-Hébert, N. et S. Pallage, (2012), « Aide internationale et développement en Haïti: Bilan et perspective », *Haïti Perspectives*, Vol.1, N°1.
- Louis, F-G., (2011), « En quoi la taxation de l'aide extérieure est-elle indispensable dans la reconstruction d'haïti ? », Note au Ministre, CERDI.
- Nations Unies, ECOSOC, (2007), « Tax Treatment of Donor-Financed Projects; Draft Guidelines », October 22.
- Thuronyi, V., (2005), « Tax Aspects of Donor-Financed Projects », United Nations, ECOSOC, November 22.