



**Mobilisation des Ressources
Intérieures Publiques**

La fiscalisation de l'aide publique au développement : quel avenir pour un consensus fragile ?

*Troisième webinaire organisé dans le cadre de la Plateforme française interministérielle
sur la mobilisation des ressources intérieures publiques (MRIP)*

10 décembre 2020



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT



**EXPERTISE
FRANCE**



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

1. Dès le milieu des années 2000, l'exonération des projets financés par l'aide extérieure a été vivement débattue sur la scène internationale. Les conséquences de son maintien ont été questionnées et bon nombre d'arguments sont apparus en faveur de sa suppression¹.

L'exonération fiscale des projets financés par l'aide publique au développement (APD) est une pratique ancienne des donateurs. Elle n'est pas une exonération classique puisqu'elle consiste davantage en une prise en charge de la fiscalité par les pays receveurs. Celle-ci a de nombreuses conséquences qui ne peuvent être ignorées.

L'exonération de l'aide-projet varie selon les bailleurs et les pays receveurs selon les conventions particulières qui lient ces deux parties. En générale, les exonérations concernent la fiscalité indirecte (Taxe sur la Valeur Ajoutée et accises) et les droits de douane. Cependant, elles peuvent être également étendues à d'autres impôts en particulier direct comme l'impôt sur les sociétés, voire l'impôt sur les revenus des personnes physiques, les droits d'enregistrement, et les impôts locaux. Cette diversité se traduit par une prolifération des régimes fiscaux applicables aux titulaires des marchés financés par l'APD.

Deux principales motivations expliquent cette pratique d'exonération : un désir de fournir à moindre coût des projets dans les pays receveurs et une défiance des bailleurs vis-à-vis de la qualité des institutions financières des pays receveurs. La première explication concerne tous les marchés publics avec ou sans financement APD. La plupart des pays du monde (développés ou en développement) se sont engagés dans une révision des procédures d'appel d'offre des marchés publics. Celle-ci vise principalement à réduire le coût de ces marchés en instaurant davantage de transparence dans les appels d'offre et une plus grande concurrence entre les soumissionnaires.

L'exonération fiscale des marchés publics sur financement extérieur répond à la logique de réduction des coûts des marchés publics. Elle suppose cependant que l'incidence fiscale est essentiellement supportée par le preneur du bien livré ou de la prestation réalisée en l'occurrence l'Etat receveur de l'aide. Une analyse détaillée de l'incidence fiscale dans le cadre de marché public serait nécessaire. Cependant, au regard de la littérature sur l'incidence fiscale (cf. Fullerton et Metcalf, 2002 pour une revue de la littérature), il paraît évident que l'incidence fiscale dépend également des modalités de passation du marché (appel d'offre, marché de gré à gré ou demande de cotation selon le Code des marchés publics camerounais). Si l'appel d'offre est réellement concurrentiel, les marges des titulaires des marchés publics sont naturellement plus réduites rapprochant le marché public d'un marché en concurrence pure et parfaite. Toute fiscalité ou exonération de fiscalité (directe ou indirecte) est alors reflétée dans le prix du bien ou du service qui sera livré à l'État. Si en revanche, la concurrence est limitée dans le processus de passation du marché public, le titulaire peut réaliser une marge bénéficiaire substantielle. Celle-ci est fiscalisée par les impôts assis sur le bénéfice sans qu'il y ait une hausse du prix du bien ou de la prestation livrée. Dans cette situation, une partie seulement de la taxation (directe et indirecte) peut se refléter dans le prix du bien ou du service réalisé, le titulaire pouvant

¹ La note brève « La fiscalisation de l'aide publique au développement : enjeux pour l'efficacité économique des pays receveurs et la crédibilité politique des donateurs » (Caldeira, Geourjon et Rota-Graziosi, 2017) reprend en détails l'ensemble de ces arguments.

réduire sa marge. L'exonération fiscale permet alors au titulaire de dégager des bénéfices supplémentaires.

La seconde justification de l'exonération fiscale est la défiance des bailleurs principalement motivée par le « caractère déraisonnable du système fiscal » de la plupart des pays en développement (PED) (ITD, 2005, 2006). Cet aspect excessif concerne autant la politique fiscale et douanière que son ou ses administrations : taux élevés, multiplicité des taux, loi fiscale peu transparente, interprétation abusive des textes, risques de discrimination et de corruption (Geourjon, 2013). Les pays donateurs cherchaient alors à éviter d'alimenter directement les budgets des Etats receveurs considérés défaillants, mal gouvernés ou corrompus. Enfin, l'APD se substitue aux actions que l'Etat défaillant aurait dû financer en mobilisant ses propres ressources. Au lieu d'une exonération fiscale de l'aide, certains pays receveurs optent pour une prise en charge des impôts et taxes dues sur les projets (MAEE, 2010).

Certaines justifications de l'exonération de l'aide –notamment celles relatives à une « fiscalité déraisonnable » - apparaissent aujourd'hui obsolètes voire contradictoires au regard des modalités de financement des Objectifs de Développement Durable (ODD). D'une part, la Conférence internationale d'Addis Abeba en août 2015 a fait de la mobilisation des recettes fiscales intérieures la principale source de financement du développement. D'autre part, de nombreux pays en développement ont engagé des réformes importantes de leur politique et administration fiscale améliorant sensiblement l'efficacité de leur système fiscal de droit commun, le rendant plus « raisonnables ». Cependant, l'élargissement de l'assiette imposable, synonyme d'une pression fiscale mieux répartie, se heurte à la prolifération des régimes dérogatoires, alimentée en partie par l'exonération de l'APD en particulier dans les pays les plus fragiles.

Les **pertes de recettes fiscales** associées à l'exonération de l'aide-projet pourraient représenter jusqu'à 2 voire 3% du Produit Intérieur Brut (PIB) dans des pays où les recettes fiscales ne dépassent guère 15% du PIB, voire 10% ou moins pour les Etats défaillants (cf. Caldeira et al., 2020)². Les régimes fiscaux dérogatoires sont considérés comme l'une des premières causes des insuffisances des politiques fiscales des pays en développement qui se caractérisent par des taux d'imposition élevés, des assiettes étroites et une pression fiscale finalement faible. Un effort important entrepris dans de nombreux pays en développement a donc été de mieux connaître et de maîtriser ces régimes dérogatoires (FMI, 2011). L'estimation des dépenses fiscales et leur publication en annexe des lois de finances participent à leur rationalisation et améliorent la transparence budgétaire des Etats, concourant explicitement à une meilleure mobilisation des recettes fiscales intérieures (Geourjon et Rota-Graziosi, 2014). **Dans un tel contexte, les exonérations relatives à l'aide projet sont paradoxales car elles affectent directement la capacité des PED à mobiliser leurs recettes fiscales, objectif considéré comme prioritaire.**

² Le groupe de travail de l'OCDE (« Task Team on Taxation and Accountability ») et l'ATAF (OCDE, 2009) estimaient en 2009 qu'au Niger les pertes de recettes représentaient 18% des projets financés et 10% de l'ensemble des recettes fiscales et qu'en Tanzanie, les exonérations en douanes pour les donateurs correspondaient à 17% de la valeur brute des importations. Au Burkina Faso, les exonérations concernant les projets financés par les bailleurs (hors ONG), entraînent en 2016 une perte de recettes de 13 Mds FCFA, et de janvier à fin octobre 2017, une perte de recettes de 19 Mds FCFA, soit 20% du total des pertes de recettes douanières (tous droits et taxes) concernant les importations exonérées (toutes catégories), et 4% du montant total des droits et taxes liquidés sur la même période pour les importations.

Au-delà de ces pertes de recettes directes, l'exonération de l'aide projet a des effets **néfastes sur la formalisation de l'économie des pays aidés**. En effet, l'exonération fiscale de l'aide publique comme celle des Organisations Non Gouvernementales (ONG) entretient l'informalité des économies aidées et donc accroît leur incapacité à mobiliser davantage de recettes. Les exonérations fiscales sont particulièrement dommageables en matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), car elles brisent la chaîne de taxation (collecte/déduction) de cet impôt. Comme toute exonération, celle de l'aide-projet encourage donc le développement du secteur informel et engendre une rupture dans la chaîne de taxation, rendant alors plus complexe le contrôle fiscal.

L'exonération de l'aide engendre des distorsions favorisant notamment les importations au détriment de la fourniture des biens ou services locaux. Les sous-traitants ou fournisseurs locaux ne bénéficient pas du régime d'exonération fiscale. Selon la nature concurrentielle de leur marché respectif, une partie plus ou moins importante des impôts et droits de douane qu'ils acquittent sont répercutés dans leur prix de vente. Le traitement de la TVA est particulièrement délicat. L'exonération de leur client, le titulaire du marché public, leur interdit de collecter la TVA sur leur livraison de biens ou leur prestation de services. Les sous-traitants nationaux sont alors en situation de crédit de TVA. Dans de nombreux pays en développement, seuls les exportateurs sont éligibles au remboursement des crédits de TVA³. Les sous-traitants exclus du droit à remboursement sont donc contraints soit de réduire leur marge bénéficiaire, soit de reporter une partie de cette TVA dans leur prix hors taxe. L'importation s'avère moins coûteuse pour le titulaire du marché que l'achat local du même bien.

L'extension du régime dérogatoire aux sous-traitants nationaux présente un risque important d'érosion de la base imposable et de fraudes fiscales (MAEE, 2010). Cette solution est souvent adoptée dans les pays en développement pour réduire le désavantage fiscal des achats locaux. Elle s'avère extrêmement complexe à mettre en œuvre puisque les entreprises locales réalisent également une partie de leur chiffre d'affaire avec des clients relevant du régime de droit commun et que la portée des régimes dérogatoires peut varier d'un bailleur à l'autre.

La multiplication des régimes dérogatoires **complexifie significativement le travail des administrations fiscales et douanières**. Pour les administrations fiscales et douanières des pays receveurs - aux capacités humaines et financières limitées (ITD, 2005, 2006) - la gestion, le suivi et le contrôle des exonérations de l'aide projet constituent une surcharge de travail importante (Orlowski, 2007, MAEE, 2011). Offrant une possibilité de dérogation aux règles, elle augmente sérieusement le **risque de fraude fiscale et de corruption**. La traçabilité des biens exonérés et leur destination finale sont en effet difficiles voire impossible à assurer.

Par ailleurs, la non-fiscalisation de l'aide projet **alimente le développement d'une culture de l'exonération** qui affecte la gouvernance. Elle incite en effet à un accroissement des demandes d'exonérations, ayant pour conséquences la multiplication des textes légaux, le manque de transparence de la loi fiscale et d'efficacité du contrôle fiscal. En particulier, les pays émergents - notamment la Chine - exigent de bénéficier du même traitement tandis qu'il s'avère parfois

³ La gestion du remboursement effectif des crédits de TVA est l'une des principales difficultés de la mise en œuvre de cet impôt dans les pays en développement.

difficile en pratique de distinguer les interventions qui relèvent de l'APD de celles qui n'en relèvent pas. Les ONG, souvent impliquées dans la réalisation des projets financés par l'extérieur, bénéficient des mêmes exonérations. Compte tenu de leur nombre et de leur diversité, les risques de fraude sont très importants.

L'exonération fiscale des projets financés par l'APD s'oppose aux meilleures pratiques d'allocation des marchés publics qui consistent notamment à ne considérer que des soumissionnaires ayant respectés leurs obligations fiscales. De nombreux pays développés et en développement utilisent les marchés publics afin de promouvoir un certain civisme fiscal des soumissionnaires et des entreprises en général. Ceux-ci doivent être identifiés par l'administration fiscale et n'avoir notamment aucune dette fiscale. L'exonération fiscale des projets APD apparaît contradictoire même si elle ne concerne normalement que la fiscalité indirecte et les droits de douane. En effet, de nombreux pays en développement prélèvent en douane des acomptes au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ou de l'impôt sur les sociétés. De plus, dans la limite des traités de non double imposition en vigueur, ces pays se sont dotés de mécanisme de retenue à la source pour se protéger contre une optimisation fiscale agressive. Ces retenues collectées à la frontière ou par l'autorité de régulation des marchés publics ne s'appliquent qu'aux entreprises étrangères, i.e. n'ayant pas d'établissement stable dans le pays.

Outre ces arguments d'inefficacité économique pour les pays receveurs largement reconnus, **l'exonération de l'aide projet représente un coût de transaction important pour les pays donateurs.** La compréhension des textes et procédures constitue une charge administrative conséquente d'autant qu'il peut exister un grand nombre d'accords négociés de manière bilatérale. Les procédures de délivrance des exonérations sont généralement chronophages. Elles nécessitent de nombreuses démarches fastidieuses et répétitives auprès des différentes administrations et allongent les délais de dédouanement.

Ainsi, la fiscalisation de l'aide projet est largement présentée comme un moyen de renforcer les systèmes fiscaux -notamment via le redéploiement des ressources humaines et logistiques de la gestion des exonérations à la collecte des impôts - et d'améliorer leur transparence. Elle devrait aussi participer à la formalisation des économies en développement, permettre d'assurer une égalité de traitement pour tous les partenaires techniques et financiers et d'éviter les distorsions en défaveur des producteurs locaux.

Au début des années 2000, sous l'impulsion de la Banque Mondiale qui a officiellement déclaré accepter de payer des taxes sous réserve qu'elles soient « raisonnables », les bailleurs ont décidé de reconsidérer leur position dans le cadre de l'International Tax Dialogue (ITD). Ce changement de position envisagé était alors en accord avec l'engagement pris lors de la conférence d'Addis Abeba⁴. Plusieurs documents ont été produits dont un projet de directive pour le traitement fiscal des projets financés par l'aide, préparé par les secrétariats des organisations membres (ITD, 2006, 2007). Ce projet n'a jamais été validé et aucun autre document issu d'une approche globale et organisée en vue de fiscaliser l'aide projet n'a été

⁴ Addis Ababa Action Agenda, section C (International Development Cooperation), paragraphe 58: "consider not requesting tax exemptions on goods and services delivered as government-to-government aid, beginning with renouncing repayments of value-added taxes and import levies."

rendu public entre 2007 et aujourd'hui. La question de l'exonération des projets financés par l'aide a néanmoins été régulièrement évoqué dans les débats sur le financement de l'aide (par exemple, lors de la réunion annuelle de l'OCDE à Kampala en 2009⁵) sans que cela ne se traduise par des initiatives concrètes (OCDE, 2009). Les principaux bailleurs acceptent officiellement l'idée de financer des projets toutes taxes comprises (TTC), parfois sous certaines conditions, en particulier celle de l'application d'une fiscalité « raisonnable » et/ou « efficace »⁶.

2. En dépit de ce changement de discours et d'un relatif consensus sur les bienfaits d'un mouvement en faveur de la fiscalisation des projets, le *statu quo* a été maintenu et les projets financés par l'aide extérieure restent aujourd'hui largement exonérés.

Des réticences subsistent et certains donateurs restent favorables à l'exonération de l'aide. Au moins quatre raisons sont évoquées. (1) La fiscalisation de l'aide induit la diminution du montant de l'aide affectée directement au projet (de l'ordre de 10 à 20% du montant total alloué). (2) Elle comporte un risque de mauvaise utilisation des fonds issus du paiement des impôts et taxes sur l'aide voire même d'un impact négatif à long terme sur la gouvernance (MAEE, 2009). Ce deuxième argument est surtout pertinent dans le cas où les pays receveurs affichent des indicateurs de gouvernance tels qu'ils ne reçoivent pas d'aide budgétaire. L'aide projet donne, par ailleurs, une plus grande visibilité aux actions des bailleurs que l'aide budgétaire globale. (3) Les sommes versées provenant déjà de l'imposition dans les pays donateurs, certains dénoncent en conséquence une double imposition. (4) Ils considèrent également le risque d'une inégalité de traitement entre les 30 donateurs du CAD et les pays non-membres - la Chine notamment - si la fiscalisation de l'aide était décidée dans ce cadre.

Ce *statu quo* réduit la crédibilité des politiques des pays donateurs et la cohérence de leur politique d'aide. Premièrement, le maintien de ce système entre en contradiction avec le discours des donateurs sur le renforcement des capacités des administrations fiscales et les engagements pris lors du Consensus de Monterrey (2002) et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). Cette dernière a en particulier engagé les donateurs à s'appuyer sur les systèmes nationaux existants ou à renforcer ceux-ci afin d'assurer une meilleure appropriation de l'aide par les pays receveurs. Les pays donateurs se sont engagés à une « réduction des coûts des transactions » et à un « alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et au soutien au renforcement de leurs capacités ». Le système fiscal et douanier, même s'il n'est pas mentionné explicitement dans cette Déclaration, est une partie importante des systèmes nationaux des donateurs. Le maintien d'un régime dérogatoire pour l'APD qui alourdit le travail des administrations fiscales et douanières et détourne leurs ressources de leur objectif de collecte de l'impôt apparaît en **contradiction avec les engagements pris**.

Deuxièmement, l'ensemble des bailleurs de fonds et des partenaires financiers encourage la lutte contre la prolifération des exonérations. Reconnues comme un frein à la mobilisation des

⁵ Le débat est fréquemment relancé, comme en témoigne par exemple la note intitulée « Tax exemptions for aid-funded projects: reasons for change » publiée en mars 2013 sur le site de l'ICTD dans la section « Commentary & Debate » (Diallo, 2013).

⁶ En 2004, la Banque mondiale a publié des indicateurs visant à évaluer cette condition (Country Financing Parameters). Ceux-ci n'ont toutefois pas été actualisés.

ressources intérieures publiques, leur efficacité économique à attirer les Investissements Directs Etrangers ou à lutter contre les inégalités est également sujette à caution. **Dans un souci de cohérence et d'exemplarité, ces mêmes bailleurs ne peuvent alors que difficilement exiger parallèlement des régimes dérogatoires pour leurs activités de coopération.**

Troisièmement, **certains pays donneurs ont pour un même pays receveur un programme d'aide-projet exonérée et une aide budgétaire.** Or, dès le début des débats sur la fiscalisation de l'aide, le CAD a assuré que, dans le cas où l'aide projet serait taxée, elle serait comptabilisée toutes taxes comprises (TTC). La taxation des projets financés par l'APD n'a alors aucun impact sur le montant total de l'aide allouée d'un donneur. La perte de ressources sur chaque projet due à la taxation est compensée par le règlement de l'impôt qui s'apparente *ipso facto* à une aide budgétaire globale. Ainsi, le montant des aides attribué aux projets est réduit du montant des impôts payés mais le volume d'aide totale reste inchangé puisque le pays receveur bénéficie du produit de ces impôts. Certains pays, comme le Portugal qui était opposé à la fiscalisation de l'aide justement sous prétexte qu'elle induirait une baisse des fonds disponibles pour l'aide projet, pratiquaient l'aide budgétaire de manière significative (12,81%)⁷. La fiscalisation de l'aide projet s'apparente finalement à une sorte d'aide budgétaire prélevée sur les projets. Ses principaux avantages seraient une amélioration de la gouvernance et un gain d'efficacité considérable pour les bailleurs (Hubert de Milly, Agence française de développement).

3. Où en est-on aujourd'hui ? Quelles sont les difficultés pratiques rencontrées ? Quelle stratégie pour une fiscalisation progressive de l'aide-projet ?

Les bailleurs demeurent divisés sur la question et il semble peu probable qu'une approche universelle soit adoptée (Joseph Stead, Platform for Collaboration on Tax, OCDE). Si l'on s'en tient aux seules pertes de recettes, l'estimation de l'impact d'une fiscalisation de l'aide européenne pour 2020-2027 s'élèverait à près de 4 milliard d'euros (Elise Hadman, DEVCO, Commission européenne), ce qui explique, en partie, les réticences qui demeurent. Des initiatives pays existent néanmoins : la Suède, l'Allemagne, la Pologne et les Pays-Bas n'exigent plus d'exonération de leur aide-projet.

En revanche, un consensus semble se dégager – en particulier pour les pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) - sur l'importance d'améliorer la transparence en la matière. Celle-ci concerne à la fois la transparence sur les politiques fiscales associées à l'aide-projet mais aussi sur leur mise en œuvre pratique, les instruments juridiques utilisés ainsi que les implications financières en termes de perte de recettes directe mais également de fardeau administratif induit.

La crise sanitaire actuelle constitue un argument supplémentaire pour remettre en cause définitivement l'exonération de l'aide-projet (Caldeira, Geourjon et Rota-Graziosi, 2020). En effet, en période d'afflux important d'aide extérieure, y compris celle d'urgence - dont l'exonération est indiscutable - la faiblesse des administrations doit donc être considérée comme

⁷ La question reste néanmoins posée lorsque le pays en question ne pratique pas l'aide budgétaire. C'est le cas dans la plupart des pays du CAD : le soutien budgétaire représente moins de 1% de l'APD totale en 2015, contre 3,23% en 2007. Pour la majeure partie des pays qui la pratique, elle a largement tendance à diminuer.

un argument supplémentaire en faveur de la fiscalisation des projets financés par les bailleurs. En effet, c'est parce que les Etats et leurs institutions sont particulièrement fragiles durant et après une crise d'une telle ampleur, qu'il ne faut pas imposer à leurs administrations de gérer un volume croissant d'exonérations fiscales et douanières dont, malgré toute leur bonne volonté, elles n'auraient pas la capacité d'assurer le suivi et le contrôle. Cette situation alourdirait leur travail et réduirait *de facto* leur capacité à mobiliser les recettes intérieures sans pouvoir éviter les détournements et abus qui viendraient alimenter les marchés parallèles et le secteur informel (Mansour and Schneider, 2019).

A ce stade, une participation active des pays receveurs aux réflexions paraît indispensable pour rendre les débats plus équitables et leurs conclusions plus efficaces.

L'implication des pays receveurs est d'autant plus justifiée que les exonérations accordées aux projets financés par l'aide extérieure sont des dépenses fiscales et devraient à ce titre relever d'un choix de politique nationale. Pourtant, les pays receveurs n'ont jusque-là pas fait preuve d'initiative concertée pour participer aux débats. La promotion de la fiscalisation de l'aide est indispensable pour retrouver un cercle vertueux favorisant la mobilisation des recettes et devrait inciter les pays receveurs à prendre une part plus active aux débats (Caldeira, E. et Geourjon, A-M., 2018). La relation entre le consentement à l'impôt et la gouvernance, traditionnellement reconnue au niveau du contribuable national, doit l'être aussi pour le contribuable international. Si la réticence principale des bailleurs à payer des taxes est la faible gouvernance, l'amélioration de celle-ci passe par la promotion de l'éthique, de l'exemplarité qui seront favorisées par l'application d'un système fiscal de droit commun simple et transparent, limitant drastiquement les exonérations, et notamment celles dont ils bénéficient.

La fiscalisation de l'aide-projet ne pourra se faire que de manière progressive car de nombreuses contraintes doivent être prises en compte.

Le Cameroun a récemment légiféré pour s'orienter vers l'imposition intégrale de l'aide projet. Au-delà des pressions politiques internes et de la difficulté à faire respecter la législation, les difficultés opérationnelles sont conséquentes (Adrien Tocke, Direction générale des impôts, Cameroun). Le cadre juridique qui régit les relations entre les bailleurs et les receveurs constitue souvent un frein à l'application des droits et taxes. L'actuelle Convention de Cotonou qui est en cours de révision, prévoit par exemple que la coopération ACP bénéficie des meilleures conditions fiscales accordées à tout autre donateur. Les accords-cadres négociés par les bailleurs avec les différents pays incluent souvent une clause d'exonérations. Enfin, dans certains cas, l'exonération de droits et taxes reste la solution la plus acceptable. Si le projet à financer est un projet régional, sa fiscalisation est difficile car elle implique plusieurs Etats dont les systèmes fiscaux sont différents. De même, le renoncement aux exonérations est plus problématique quand il s'agit de projets d'infrastructures d'envergure, que dans le cas de petits projets d'appui.

Une approche graduelle de la fiscalisation de l'aide pourrait passer par l'établissement d'une liste négative de biens qui ne pourraient en aucun cas bénéficier d'exonération fiscale (ou de prise en charge de la fiscalité par l'Etat receveur) à l'importation. L'accords de Cotonou du 23 juin 2000 qui définit le partenariat les pays en développement et les Etats membre de l'UE, précise par exemple (art. 31-2-e) que les produits pétroliers utilisés dans le cadre de projets financés par l'UE sont sensés supporter la fiscalité de l'Etat récipiendaire. Cette disposition pourrait être élargie à d'autres bailleurs et d'autres biens (en particulier ceux de

consommation finale comme les véhicules de tourisme ou les téléphones portables) pour réduire le risque de fraude par un détournement de leur destination.

La rigueur dans la gestion des exonérations liées à l'aide-projet apparaît comme une première étape de la défiscalisation de l'aide. A court terme, la persistance d'une partie relativement importante de l'aide projet exonérée, doit conduire à améliorer les mécanismes de prise en charge des droits et taxes par les Etats afin d'assurer un suivi rigoureux des recettes d'ordre qu'elles génèrent, comme c'est le cas par exemple, au Bénin. Celles-ci ne doivent pas être assimilées à des recettes « cash ». Elles sont par définition compensées par des dépenses d'ordre qui doivent être budgétisées de façon à maintenir un équilibre entre les dépenses d'ordre et les recettes d'ordre. Des mécanismes précis et rigoureux sont nécessaires pour garantir la traçabilité des opérations concernées et limiter les risques de fraude

Le contexte international semble aujourd'hui propice à des avancées plus concrètes. De nouvelles lignes directrices et une recommandation pour davantage de transparence – toutes deux non contraignantes - ont été adoptées en octobre 2020 par le comité d'expert des Nations Unies (Nations Unies, 2020a). Ce dernier était composé de 25 experts, dont la moitié provenait des PED. Parmi les principes - rappelés par Jacques Sasseville (Plateform for Collaboration on Tax et Nations Unies) - les pays donateurs et les ONG sont encouragés à s'abstenir d'exiger des exonérations sauf dans la mesure où les règles fiscales des pays bénéficiaires ne sont pas compatibles avec les normes internationales ou dans le cas où la mauvaise gouvernance susciterait de graves inquiétudes (principe 1). Dans le cas où des exonérations fiscales sont accordées, la transparence est un objectif prioritaire, puisque les bailleurs sont encouragés à rendre public leur politique en matière d'exonération fiscale de l'aide (principes 2 et 3). Par ailleurs, des recommandations portent sur la mise en œuvre de ces exonérations, notamment pour encourager les pays receveurs à évaluer les coûts en termes de perte de recettes des avantages consentis et à mettre en place des mécanismes qui limitent les charges administratives et les risques d'abus (principes 7, 8 et 9). Les donateurs sont quant à eux, encouragés à observer les règles des bénéficiaires (principe 13).

Bibliographie

- Caldeira, E., Geourjon, A-M., and Rota-Graziosi, G. (2017). "La fiscalisation de l'aide publique au développement : enjeux pour l'efficacité économique des pays receveurs et la crédibilité politique des donateurs" (also in English : The paradox of tax exemptions of Official Development Assistance in developing countries), *Ferdi Note brève B172*, décembre.
- Caldeira, E. et Geourjon, A-M. (2018) : Conclusions de la participation à l'atelier «gouvernance et redevabilité» lors du 33ème Colloque international du CREDAF : «Le consentement à l'impôt et la redevabilité», <https://ferdi.fr/evenements/33eme-colloque-international-du-credaf-le-consentement-a-l-impot-et-la-redevabilite>
- Caldeira E., Geourjon A-M., Rota-Graziosi G. (2020) "COVID 19, une raison supplémentaire pour fiscaliser l'aide internationale, et non l'inverse", *Ferdi Note brève B202*, avril 2020.
- Caldeira E., Geourjon A-M., Rota-Graziosi G. (2020) "Taxing Aid: The End of a Paradox?", *International Tax and Public Finance* 27 (1): 240-55. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09573-6>.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005, Paris.
- Diallo, S., 2013. "Tax exemptions for aid-funded projects: reasons for change", *International Center for Tax and Development*, 14 March, 2013.
- Fonds Monétaire International (FMI), 2011. *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Fiscal Affairs Department, Fond Monétaire international.
- Fullerton, D. et G. Metcalf, 2002. " Chapter 26, Tax Incidence," dans Alan Auerbach et Martin Feldstein (eds), *Handbook of Public Finance*, pages 485-1106.
- Geourjon, A-M., 2013. *Aide et fiscalité : faut-il taxer l'aide internationale ?*, Séminaire POLDEV-FERDI, Haïti, avril 2013.
- Geourjon, A.-M. et G. Rota-Graziosi, 2014. « L'illusion des dépenses fiscales », *Notes brèves*, FERDI, B96.
- International Tax Dialogue (ITD), 2005. *First Global International Tax Dialogue (ITD) Conference*, Rome, March 2005
- International Tax Dialogue (ITD), 2006. *Tax treatment of donor-financed projects*.
- Mansour, M. et Schneider (2019). "How to Design Tax Policy in Fragile States", *International Monetary Fund, How-To Note*, No. 19/04.
- Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), 2009. *Proposition d'étudier la fin des exonérations fiscales relatives aux projets financés par l'Aide Publique au Développement (APD)*, Note à l'attention du Cabinet du Ministre et du Secrétaire d'Etat à la coopération et la Francophonie, 23/12/2009.
- Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), 2010. *Les exonérations, les conventions d'établissement, les zones franches*. Note de cadrage rédigé en collaboration avec M. Chambas. 12/01/2010.
- Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), 2011. *Coopération fiscale au développement : document d'orientation*.
- Nations Unies (2020a). Revised version of the Guidelines on the Tax Treatment of Government-to-Government Aid Projects (E/C.18/2020/CRP30). <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-10/CRP30%20Revised%20Guidelines%20Taxation%20GtoG%20aid%20projects%201OCT2020.pdf>

Nations Unies (2020a). Proposed recommendation on Transparency of Tax Provisions in Government-to-Government Aid Agreements (E/C.18/2020/CRP31). <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-10/CRP31%20Recommendation%20GtoG%20aid.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009. *Issues note on the tax treatment of aid funded goods and services*, Task team on taxation and governance, The Serena Hotel, Kampala, 18 November 2009.

Orlowski, D., 2007. "Donors' Principles and Resulting Stress: Indirect Taxes and Donor-funded Public Works," Fiscal policy and tax incidence, Ministry of Planning and Development of Mozambique.

Union Européenne, 2014, *The Cotonou Agreement and multiannual financial framework 2014-2020*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c030c886-b15c-4456-930d-c9488db9cd0a>