



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Stratégie interministérielle 2020

Appui
à une meilleure
mobilisation
des ressources
intérieures dans
les économies
en développement

Cette stratégie est le fruit d'une concertation interministérielle ayant principalement réuni :

- la direction générale de la mondialisation, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ;
- la direction générale du Trésor (DG Trésor), du ministère de l'Économie et des Finances (MEF) ;
- la direction générale des finances publiques, du ministère de l'Action et des Comptes publics ;
- la direction générale des douanes et des droits indirects, du ministère de l'Action et des Comptes publics ;
- l'Agence française de développement (AFD) ;
- Expertise France.

**Le présent document est disponible en ligne
sur le site France Diplomatie :**

www.diplomatie.gouv.fr/

Tous droits d'adaptation, de traduction
et de reproduction par tous procédés, y compris
la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Réalisation :

MEAE/DGM

Rachel Ruamps, Romain Ragot, Edris Nikjooy
et Charles Gosse

MEF/DGT

Isabelle Camilier-Cortial, Pierre Gaudin,
Nedjam Malgorzata, Duncan Toulon, François de Block
et Norbert Fiess

Stratégie interministérielle 2020

Appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures dans les économies en développement

Table des matières

Avant-propos	7
Chapitre 1 Une approche française en cinq piliers pour maintenir le <i>momentum</i> politique sur les questions de fiscalité et de développement.....	8
Pilier 1 Une ambition globale G20-G7 afin d'œuvrer à une meilleure régulation fiscale mondiale selon les standards les plus exigeants portés par le G20.....	11
Pilier 2 Une projection de notre action dans un cadre européen dans la droite ligne des orientations <i>Percevoir plus, mieux dépenser</i>	13
Pilier 3 Une conception politique et démocratique des enjeux de MRI, notamment dans les États fragiles.....	14
Pilier 4 Une transparence et une redevabilité accrues de l'ensemble des acteurs, dont les bénéficiaires de l'aide.....	14
Pilier 5 Une mobilisation interministérielle pour améliorer la coordination et la cohérence de l'offre française, technique et financière.....	15
Un engagement fondé sur l'exemple.....	15
Chapitre 2 Priorités sectorielles de la coopération française.....	17
Objectif 1 Définir et soutenir l'élaboration de politiques fiscales efficaces, équitables et économiquement attractives dans les PED, notamment les plus fragiles.....	17
Objectif 2 Accompagner la modernisation des administrations fiscales et assurer le recouvrement effectif des recettes.....	22
Objectif 3 Optimiser les instruments de coopération de la France et ses partenariats.....	26
Annexe	29
Sigles et abréviations	30

Avant-propos

Madame, Monsieur, chers acteurs du développement et partenaires de la France,

Présidé par le Premier ministre, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 a décidé d'une nouvelle stratégie interministérielle sur l'appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures (MRI) dans les économies en développement. Il s'agit d'un enjeu fondamental pour atteindre les Objectifs du développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Lors du communiqué conjoint du 4 juillet 2019, le G7 et le G5 Sahel ont rappelé l'importance de la MRI comme instrument nécessaire à l'amélioration de la gouvernance des pays du Sahel. À ce titre, la présente stratégie s'inscrit dans notre volonté de soutenir la gouvernance démocratique et le financement du développement dans nos zones d'intervention prioritaires.

Au-delà des enjeux financiers, le paiement de l'impôt représente un élément essentiel du contrat social et de la citoyenneté. Cette contribution « indispensable », au sens, par exemple, de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, constitue la garantie de la pérennité des politiques publiques appuyées par notre aide publique au développement (APD). C'est le sens de l'approche en cinq piliers présentée dans ce document, qui ambitionne de soutenir l'émergence d'un cercle vertueux entre les contribuables, les États bénéficiaires et les partenaires au développement.

Pour la mettre en œuvre, la France mobilisera pleinement son expertise publique, internationalement reconnue en matières fiscale et douanière à travers un plan stratégique d'investissement pour le développement de 65 millions d'euros sur trois ans. Ses axes d'intervention seront construits en associant toutes les parties prenantes (bénéficiaires, société civile, secteur privé) afin d'en garantir la pertinence et l'alignement constants avec les priorités de notre politique de développement international.

Enfin, parce qu'il ne s'agit pas simplement d'accompagner nos partenaires sans regarder nos propres pratiques, cette stratégie identifie également des points sur lesquels la France entend « guider par l'exemple ». C'est notamment le cas sur la transparence fiscale et la lutte contre les paradis fiscaux.

L'important est désormais de passer à l'action sur le terrain. À cette fin, nos deux ministères ont été chargés d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement, une feuille de route, qui déclinera les priorités de la présente stratégie en orientations opérationnelles pour l'ensemble des services de l'État et de leurs opérateurs. Il s'agit en l'espèce d'envoyer un signal fort à l'attention de nos partenaires quant à l'urgence d'agir ensemble et de manière coordonnée pour que la fiscalité soit pleinement un levier du développement.

À l'heure où nous finalisons cette stratégie, la crise sanitaire du Covid-19 frappe l'ensemble des pays de la planète. L'effondrement de la croissance mondiale engendre une seconde vague de crises, économique, sociale et humanitaire. Ce constat alarmant ne fait que renforcer la pertinence de ce document stratégique car la MRI est une des réponses à la crise économique. La résilience financière des pays est en effet vitale pour absorber la hausse des dépenses de santé, atténuer la baisse des recettes du commerce international, en un mot, pour soutenir la continuité des États. Cette préservation des missions financières des États est l'essence même de notre engagement.

Odile Renaud-Basso
Directrice générale
du Trésor

Michel Miraillet
Directeur général
de la Mondialisation,
de la culture,
de l'enseignement
et du développement
international

Chapitre 1

Une approche française en cinq piliers pour maintenir le *momentum* politique sur les questions de fiscalité et de développement

Expertise France



L'atteinte à l'horizon 2030 des ODD adoptés en 2015 implique des besoins de financement considérables. L'APD et l'endettement soutenable ne suffiront pas à répondre à l'intégralité de ces besoins. Une meilleure MRI est donc essentielle pour réduire la pauvreté dans les économies en développement. C'est dans cet esprit que les ministres des Finances de la zone franc ont adopté, le 5 octobre 2017, 21 lignes directrices visant à renforcer la mobilisation des recettes fiscales¹.

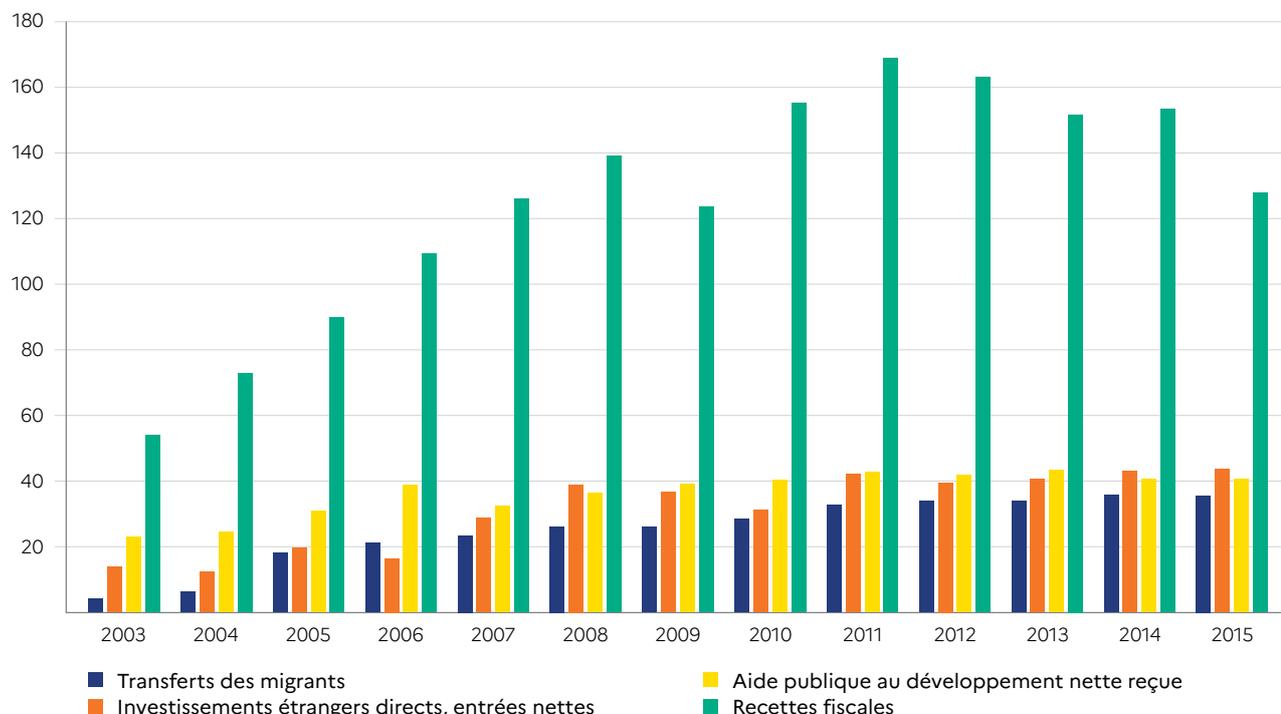
Les ressources fiscales sont, de loin, la première source de financement public du développement.

Pour la seule Afrique subsaharienne, exportatrice nette de capitaux, les impôts et taxes ont rapporté en 2016 plus de 500 milliards de dollars, à comparer aux 43 milliards de dollars d'APD fournis par les partenaires au développement, 208 milliards de dollars de capitaux étrangers (dont 57 milliards de dollars d'investissements directs étrangers – IDE) et 64 milliards de dollars de transferts de fonds des diasporas, selon les *Perspectives économiques africaines 2017* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Banque africaine de développement (BAfD) et du Programme des Nations unies pour le développement. Dans la majorité de ces pays, le taux de pression fiscale reste pourtant faible, oscillant globalement entre 5 % et 20 % selon les catégories de pays (taux médian de 12,7 % pour les pays les moins avancés ; contre 25 % pour les États membres de l'OCDE).

Les réformes fiscales engagées depuis les années 1980 dans les pays en développement (PED) ont permis d'assurer une transition fiscale de première génération, mais le recouvrement des recettes fiscales reste encore insuffisant. La forte volatilité des cours des matières premières constitue l'un des freins majeurs à la pérennité et à la stabilité des recettes fiscales. Cela se traduit parfois par une baisse brutale des dépenses publiques pouvant engendrer de fortes tensions sur le plan social.

1. Cf. le site internet de la DG Trésor, page dédiée à l'adresse suivante : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2017/10/13/reunion-des-ministres-de-la-zone-franc-4-et-5-octobre-2017-a-paris>, février 2018.

FIGURE 1 – Sources de financement en direction des pays d’Afrique subsaharienne comparées aux recettes fiscales (2003-2015) (montant total en milliards de dollars)



Source : Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), d’après les données compilées de l’OCDE, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, 2018.

En outre, la numérisation des économies, qui s’opère aussi rapidement dans les PED que dans les économies avancées, nécessite de repenser certains principes fondamentaux de la fiscalité afin de les rendre opérationnels dans ce nouvel environnement.

Selon la Commission économique pour l’Afrique des Nations unies (CEA-NU), les flux financiers illicites et l’évasion fiscale constitueraient un manque à gagner annuel d’environ 50 milliards de dollars pour les États africains². La lutte contre ces pratiques est donc une priorité des administrations fiscales qui aboutit, en outre, à une meilleure répartition de l’effort fiscal grâce à l’élargissement des bases imposables. Ce cercle vertueux est de nature à réduire la suspicion et la défiance des populations vis-à-vis de l’impôt, et donc à promouvoir le civisme fiscal.

Face à ces défis, la communauté internationale a organisé sa réponse.

Lors de la Conférence d’Addis Abeba sur le financement du développement, en 2015, les partenaires au développement se sont ainsi engagés à renforcer leur appui aux administrations financières des PED. À ce titre, notre pays a cosigné la déclaration de l’Initiative fiscale d’Addis Abeba³, qui comprend trois engagements :

- les participants pourvoyeurs d’aide internationale s’engagent collectivement à doubler leur coopération technique en matière de fiscalité/mobilisation des ressources nationales d’ici à 2020 ;
- les pays partenaires réaffirment leur engagement à intensifier la mobilisation des ressources nationales en tant qu’instrument clé à mettre en œuvre pour réaliser les ODD et parvenir à un développement inclusif ;
- tous les pays réaffirment leur engagement à garantir la cohérence des politiques pour le développement.

2. Union africaine et CEA-NU, *Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d’Afrique*, avril 2015.

3. Site internet disponible dédié à l’adresse suivante : <https://www.addistaxinitiative.net/fr/>, février 2018.

Ces discussions interviennent au moment où la majorité des États se sont engagés dans un mouvement sans précédent en faveur de la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscale agressive à l'appel du G20, qui a mandaté l'OCDE pour formuler des standards ambitieux en associant le plus grand nombre de juridictions possibles. À date, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales compte ainsi 158 membres et le Cadre inclusif sur les prix de transfert (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices ou *Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*), 137 États et territoires.

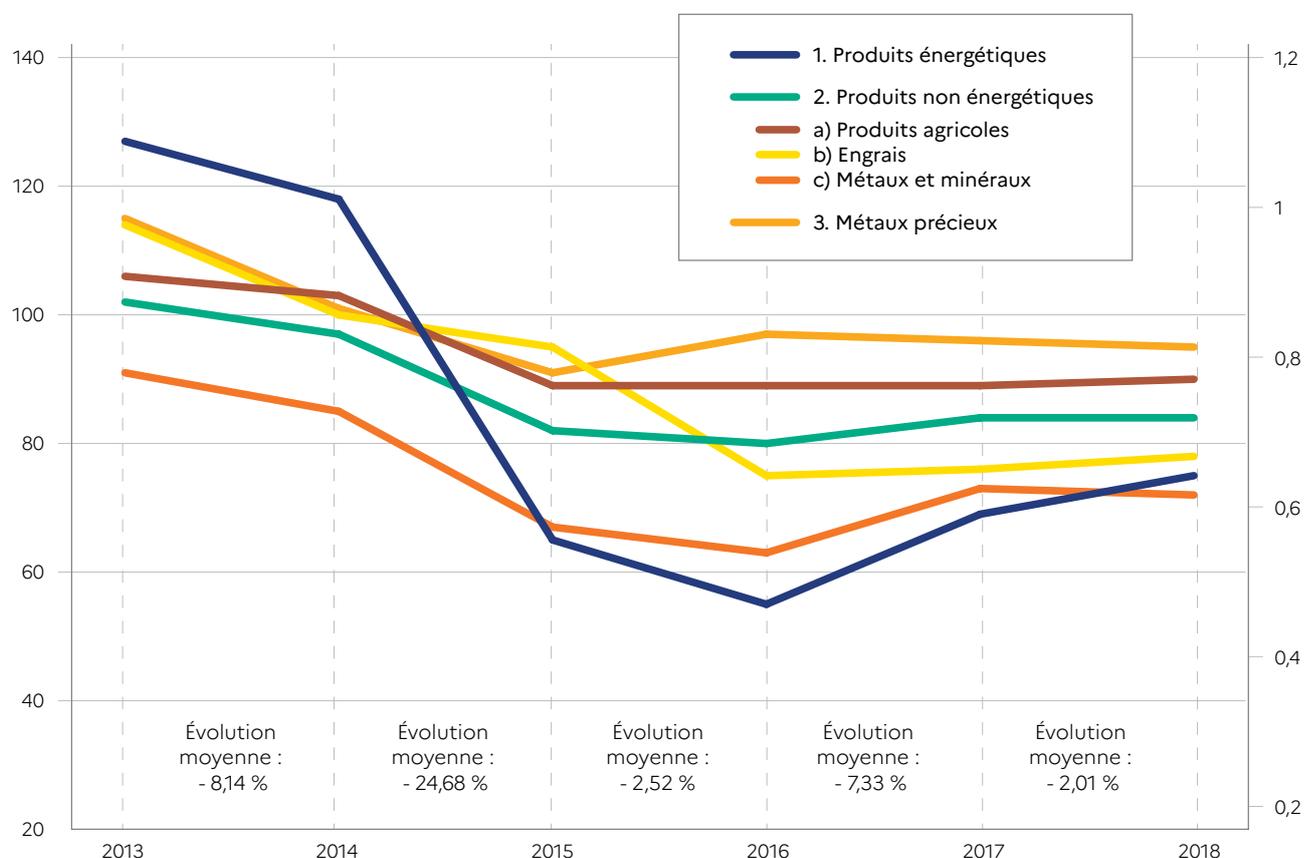
Dans le cadre du suivi de la Conférence d'Addis Abeba, le MEAE et le MEF ont créé un comité de pilotage interministériel (plateforme MRIP-DEV – MRI publique et développement). Ce comité réunit les acteurs français, publics et privés, impliqués dans l'appui à la MRI dans des PED. Cette enceinte de discussion, associant le monde de la recherche et la société civile, a fait le bilan de la *Stratégie fiscalité et développement* de 2010

pour définir de nouveaux axes prioritaires pour l'action extérieure de la France. Cette initiative répond à une demande ancienne de la société civile française, formulée notamment dans le cadre du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale du 15 septembre 2017.

Lors du CICID du 8 février 2018, le gouvernement a endossé la présente stratégie interministérielle.

Fruit d'une large consultation, elle redéfinit l'approche de la France pour les prochaines années en cinq piliers à partir desquels s'articule une **réponse globale en dix priorités**. Ces éléments constitueront le socle du dialogue de la France avec les pays bénéficiaires de sa politique de solidarité internationale et de développement. Ils seront déclinés en actions par les administrations en charge de la mise en œuvre de ce document d'orientations stratégiques sous la forme d'une feuille de route biannuelle, en tenant compte des ressources budgétaires disponibles.

FIGURE 2 – Évolution des indices des prix nominaux des matières premières (2013-2018)
(indice des prix : 2010 = 100)



Source : FERDI, à partir des données de la Banque mondiale.

La mobilisation des ressources intérieures publiques pour le financement du développement est désormais un sujet très présent dans l'agenda international pour le développement, se heurtant encore à de nombreux obstacles ; il est important de maintenir l'élan politique sur cette question.

En matière de priorités géographiques, la France concentrera son action auprès des régions suivantes, conformément aux orientations renouvelées lors du CICID du 18 février 2018 :

- L'Afrique subsaharienne et la région méditerranéenne, zones de concentration de nos moyens d'action, notamment sur les « pays prioritaires »⁴. La France recherchera particulièrement à appuyer les pays du Sahel sur ce volet de coopération ;
- les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, pour les actions de coopération et d'assistance technique combinant MRI et enjeux climatiques.

La mise en œuvre opérationnelle de ces orientations prendra la forme d'une feuille de route biannuelle entre les administrations et les opérateurs de l'État.

Pour ce faire, l'approche de la France repose sur cinq piliers :

- pilier 1 : une **ambition globale G20-G7** afin d'œuvrer à une meilleure régulation fiscale mondiale selon les standards les plus exigeants portés dans le cadre du G20 et portés par la présidence française du G7 de 2019 ;
- pilier 2 : une **projection de notre action dans un cadre européen** dans la droite ligne des orientations *Percevoir plus, mieux dépenser* ;
- pilier 3 : une **conception politique et démocratique** des enjeux de MRI, notamment dans les États fragiles ;
- pilier 4 : une **transparence et une redevabilité accrues** de l'ensemble des acteurs, dont les bénéficiaires de l'aide ;
- pilier 5 : une **mobilisation interministérielle** pour améliorer la coordination et la cohérence de l'offre française, technique et financière.

→ Pilier 1

Une ambition globale G20-G7 afin d'œuvrer à une meilleure régulation fiscale mondiale selon les standards les plus exigeants portés par le G20

Les travaux, fortement soutenus par la France, conduits dans le cadre du G20, et notamment par l'OCDE, sur la lutte contre l'évasion fiscale internationale, les pratiques d'optimisation abusive sur les prix de transfert et le secret bancaire se poursuivent. Ils dépassent le champ des politiques de développement mais peuvent fortement y contribuer, en protégeant les bases taxables des PED.

La France reconnaît **la plus-value technique et l'efficacité opérationnelle de l'OCDE** pour coordonner les travaux internationaux sur les questions fiscales internationales, sans préjudice des autres enceintes de discussion (FMI, Banque mondiale et Organisation des Nations unies – ONU). En outre, la France prône une **meilleure articulation entre ces organisations et une spécialisation dans les domaines dans lesquels ils disposent d'un avantage comparatif**.

Au niveau du G20, la France veillera à ce que les discussions continuent d'intégrer les préoccupations et les capacités des PED par souci de cohérence et d'efficacité du système dans son ensemble. Cela suppose de :

- reconnaître l'importance d'une approche différenciée selon un double critère (pertinence fiscale et développement) au sein des PED afin, d'une part, d'éviter tout comportement de passager clandestin et, d'autre part, de s'assurer de la faisabilité technique et temporelle des engagements applicables aux juridictions les plus faibles ;
- veiller à une meilleure articulation des travaux au sein du G20, sous la coordination de la filière finances, et entre organisations internationales ;
- assurer un meilleur suivi des recommandations formulées dans le cadre de la filière G20 développement pour mieux nourrir les discussions du G20 Finances.

4. Au 1^{er} mars 2018, les pays prioritaires de l'aide publique française sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, Haïti, le Liberia, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

En prenant en compte les capacités institutionnelles des États en développement, **la France soutiendra l'élargissement progressif des cercles de discussion et de négociation coordonnés par l'OCDE** sur les standards de transparence fiscale et de lutte contre les pratiques abusives. Pour être effective, la participation des États en développement (notamment des États à revenu intermédiaire ou à faible revenu) suppose, au préalable, un renforcement de leurs capacités, auquel la France contribuera selon les principes énoncés.

S'agissant des États les plus fragiles, cette participation effective ne peut se concevoir qu'à moyen terme. Néanmoins, afin de ne laisser aucun État sur le bord du chemin, les réseaux d'administrations fiscales peuvent jouer un rôle accru d'intermédiation et de mutualisation des capacités. À cette fin, dans le respect des compétences de chaque organisation, la France négociera un cadre de partenariat avec l'African Tax Administration Forum (ATAF), le Cercle de réflexion et d'échange des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF) et le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) afin de les aider à assurer ce rôle de relais et d'interface.

De même, les unions économiques et douanières constituent, par nature, des enceintes privilégiées d'échange et de renforcement des capacités. La France poursuivra ses appuis visant notamment à une plus grande mutualisation des compétences techniques et à une plus forte harmonisation fiscale, à commencer par les organisations sous-régionales de la zone franc.

Au niveau global, la France reconnaît le caractère stratégique de sa collaboration avec quatre partenaires au développement opérant au niveau international dans le domaine de la fiscalité : la Banque mondiale, le FMI, l'ONU et l'Union européenne (UE). Ce partenariat stratégique multilatéral sera décliné au niveau régional entre les banques régionales de développement et les opérateurs français.

Ces institutions multilatérales et l'OCDE doivent poursuivre leurs efforts de coordination et d'articulation au sein de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (*Platform for Collaboration on Tax – PCT – en anglais*). Saluant cette initiative, **la France poursuivra son dialogue avec chacun de ses membres afin d'éviter les chevauchements et de garantir le principe de spécialisation de chacune de ces organisations internationales dans les domaines où elles disposent d'un avantage comparatif.**

Pour la France, cette plateforme doit devenir le forum principal de discussions techniques sur le développement d'outils de diagnostic et d'évaluation ainsi que l'amélioration de nos modes de faire. La plateforme doit également s'assurer de son étroite coordination avec **l'Initiative fiscale d'Addis Abeba, que nous reconnaissons comme le seul forum stratégique dédié à la mobilisation politique en lien avec le plan d'action d'Addis Abeba.**

L'Initiative fiscale d'Addis Abeba devra ainsi rendre le plus accessible possible sa base de données en cours de constitution qui devrait recenser les programmes d'assistance technique dans le domaine fiscal. La France s'engage à en faire un outil de planification afin de garantir la bonne coordination de ses opérations avec celles de ses partenaires et d'utiliser de manière optimale les ressources humaines des pays bénéficiaires.

Portée par l'exercice de la présidence du G7 de 2019, la France est en position idéale pour faire prévaloir ces sujets sur la scène à court et moyen terme. La MRI a d'ailleurs été l'un des axes prioritaires de la présidence française du G7 et de ses partenaires.

L'action de la France, tournée en priorité vers les pays les moins avancés, en particulier au Sahel, s'inscrira dans une approche holistique visant à développer et soutenir des stratégies de MRI crédibles pour le financement du développement. Les réformes macrostructurelles nécessaires à ces pays font partie d'un *continuum* d'actions qui inclut :

- une plus grande transparence et une meilleure soutenabilité de la dette, afin de contrer les risques croissants de surendettement ;
- une plus forte MRI, qui permettrait de créer de l'espace fiscal pour investir dans les infrastructures clés et les services sociaux. La France veillera notamment à ce que les efforts en matière d'aide au développement sur ce sujet se concentrent sur le renforcement des administrations fiscales, l'élargissement des bases fiscales et la consolidation du secteur formel ;
- une gouvernance fiscale plus robuste et plus efficace, ce qui passe notamment par la lutte contre la corruption, la fraude fiscale et les flux financiers illicites.

En ce qui concerne la MRI dans le cadre des travaux du G7 :

- la France fera en sorte de mobiliser ses partenaires du G7 et les institutions internationales du développement pour couvrir les besoins d'assistance des États africains dans le domaine de la MRI. À ce titre, la France encouragera des discussions avec les banques multilatérales de développement dans le but d'obtenir des engagements ambitieux en matière de MRI. **La récente 19^e reconstitution de l'Association internationale de développement et la 14^e reconstitution du Fonds africain pour le développement ont été l'occasion de rappeler les enjeux d'un développement plus large que la recherche de croissance économique, y compris la MRI dans les PED à faibles revenus ;**

- **la France promouvra, de manière continue, une meilleure coordination entre les acteurs internationaux du développement** dans le cadre de la PCT.

Forte de son engagement dans le cadre de la présidence du G7, la France veillera à ce que **la PCT joue un rôle de premier plan dans les années à venir en matière de coordination des interventions relatives à la MRI au niveau des pays bénéficiaires**. Dans cette perspective, la France encouragera une meilleure articulation entre les objectifs de stabilisation macroéconomiques de court terme des programmes du FMI et les objectifs de développement de long terme ;

- **afin d'opérationnaliser les engagements et les initiatives prises dans le cadre du G7 sur le *continuum*, et d'en juger les capacités à répondre aux besoins des PED, la France plaide en faveur d'une approche pilote en Afrique, en particulier dans les pays du Sahel.**

Ces pays ont des besoins de financement du développement conséquents, souffrent d'une gouvernance publique encore défailante et font face à des chocs sécuritaires qui entravent la mobilisation de leurs ressources intérieures. La France et ses partenaires du G7 pourraient s'appuyer sur les initiatives du Groupe de personnalités éminentes du G20 (*Eminent Person Group*) pour mettre en place des « plateformes pays » afin de coordonner les interventions sur le terrain et élaborer des stratégies de MRI crédibles et adaptées au contexte macroéconomique des pays concernés ;

- **dans le contexte du G7, la France allouera une enveloppe de 60 millions d'euros supplémentaires sur 2020-2022** pour soutenir des initiatives et interventions qui ont pour but l'amélioration de la MRI dans les PED.

→ Pilier 2

Une projection de notre action dans un cadre européen dans la droite ligne des orientations *Percevoir plus, mieux dépenser*

Le cadre européen est le cadre naturel de projection de l'action extérieure de la France. À ce titre, **cette stratégie s'inscrit pleinement dans le double cadre du Consensus européen sur le développement et de la communication *Percevoir plus, mieux dépenser***.

S'inscrivant dans le temps long, la mise en œuvre de politiques fiscales efficaces ne doit pas être déconnectée des questions plus larges de l'efficacité et de la légitimité de la dépense publique, seule à même de créer une confiance suffisante dans l'État pour nourrir le civisme fiscal. À ce titre, l'action de la France s'inscrira dans les lignes directrices adoptées par la Commission européenne dans son document de référence *Percevoir plus, mieux dépenser*. La France veillera ainsi à l'efficacité de la dépense publique dans les pays où elle interviendra en appui à l'administration fiscale.

Afin de prendre en compte les liens évidents entre le volet « recettes » et le volet « dépenses », la France veillera, dans le cadre de ses interventions, à ce que le pays s'engage à une meilleure gestion de ses finances publiques, notamment des dépenses. Cet engagement sera considéré comme rempli lorsque l'État bénéficiaire :

- disposera d'un cadrage budgétaire de moyen terme stable, de préférence en lien avec un programme du FMI ;
- aura défini une politique claire de réforme visant à améliorer la gestion de ses finances publiques, si possible appuyées par les partenaires au développement. En ce sens, la France soutiendra la mise en place de stratégies de réforme à moyen terme telles que développées par la Banque mondiale et le FMI ; la France soutiendra également des initiatives adaptées au contexte des pays fragiles, selon une approche différenciée, qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la PCT ;
- s'engagera, si les circonstances le permettent, à réaliser périodiquement un diagnostic *Public Expenditure and Financial Accountability Assessment* (Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière).

Cette action sur le volet « développement » s'inscrit dans le cadre plus large des positions que la France porte au niveau européen dans la lutte contre l'évasion fiscale et les pratiques abusives.

→ Pilier 3

Une conception politique et démocratique des enjeux de MRI, notamment dans les États fragiles

Les interventions de la France dans le domaine fiscal s'inscrivent dans le cadre de son approche conceptuelle de la « gouvernance démocratique ». La mobilisation des ressources fiscales est une question de nature politique à un double titre : activité régaliennne, elle relève particulièrement de la souveraineté de l'État et établit un lien de redevabilité avec les citoyens contribuables ; activité directement liée à des orientations économiques et sociales, elle ne se satisfait pas d'une approche principalement technique.

En conséquence, la France intégrera dans son dialogue de politique sectorielle et la conception de ses programmes de développement **trois grandes composantes** :

- **la transparence et le contrôle démocratiques** : la France recherchera systématiquement dans ses programmes de développement et ceux de ses partenaires l'association des contribuables, des citoyens et de leurs représentants, à la définition et à l'administration de l'impôt ;
- **une approche à la fois économique et sociale de l'impôt** : la France recherchera systématiquement que soit assurée la fonction redistributive des dépenses financées par l'impôt et une amélioration de l'équité du système fiscal, objectif sur lequel nous disposons encore de peu d'outils d'analyse. Cette fonction sociale participe directement de l'effort d'acceptation de l'impôt par les contribuables. À ce titre, et là où les conditions préalables techniques et humaines sont réunies (en priorité dans les pays à revenu intermédiaire – PRI), la France appuiera les transitions fiscales dites de « seconde génération », qui rendent plus complexes les systèmes fiscaux en introduisant une fiscalité directe progressive appliquée au plus grand nombre ;
- **la lutte contre la corruption** : elle est indissociable du renforcement des capacités des administrations fiscales. Elle contribue également à la lutte contre les flux financiers illicites, lesquels sont facilités par les comportements d'agents corrompus.

→ Pilier 4

Une transparence et une redevabilité accrues de l'ensemble des acteurs, dont les bénéficiaires de l'aide

La France recherchera, par son dialogue politique et ses programmes de coopération, à accroître la transparence et la redevabilité mutuelle dans le domaine fiscal. Ces deux facteurs sont fondamentaux pour éviter l'incivisme fiscal, phénomène sur lequel des études complémentaires doivent être menées afin d'en cerner les déterminants précis. Plus généralement, ce besoin d'études complémentaires porte sur le comportement des contribuables.

Dans l'esprit de l'Initiative fiscale d'Addis Abeba, cette double recherche d'une transparence et d'une redevabilité accrues s'applique également aux partenaires au développement. À ce titre, la France veillera à améliorer la qualité des données déclarées au titre de l'APD au Comité d'aide au développement de l'OCDE, notamment les projets identifiés avec le code 15114, qui se rapporte aux projets visant une meilleure MRI.

La redevabilité et la transparence supposent également le renforcement des capacités des sociétés civiles et des parlementaires afin qu'ils dialoguent efficacement avec les gouvernements sur les grandes orientations de politique fiscale.

À tous ces titres, l'accès à des données fiables, compréhensibles et comparables constituera une priorité partagée de la France, des États bénéficiaires de son APD et de la société civile. Cette ouverture des données doit s'accompagner d'un cadre éthique afin de préserver la confidentialité des données personnelles et celles présentant un caractère sensible avéré et direct pour les opérateurs économiques.

→ Pilier 5

Une mobilisation interministérielle pour améliorer la coordination et la cohérence de l'offre française, technique et financière

Reconnaissant le besoin, d'une part, d'une coopération resserrée des services de l'État et des opérateurs impliqués sur les questions de fiscalité et de développement et, d'autre part, d'un dialogue plus inclusif avec la société civile et le monde de la recherche afin d'améliorer l'efficacité de son APD, **la France pérenniser la plateforme MRIP-DEV interministérielle** « fiscalité et développement », portée par le MEAE et le MEF. Ce forum ouvert d'échanges sera l'un des outils permettant **d'assurer une meilleure cohérence de nos politiques de développement**, conformément aux objectifs prescrits par l'OCDE dans son rapport de 2013 *De meilleures politiques au service du développement*.

Cette enceinte de discussion informelle sera dotée des moyens nécessaires pour capitaliser sur les nombreux projets de renforcement de capacités menés à travers le monde et poursuivre la réflexion, y compris académique, notamment sur les questions d'évaluation de l'efficacité et de l'impact des programmes d'appuis aux administrations fiscal-douanières. **Elle sera le cadre de suivi et de redevabilité de la mise en œuvre de ce document d'orientations stratégiques.**

Dans le cadre des programmes de renforcement de capacités, la France adoptera une démarche proactive pour positionner une expertise technique publique lorsque celle-ci présentera une plus-value avérée par rapport à l'expertise privée. La France renforcera la formation de son expertise technique internationale publique et améliorera la capitalisation de ses actions, veillera à promouvoir la nécessité de mener des réformes fiscales ou renforcer les capacités des administrations fiscales tout en améliorant l'adéquation de son offre aux spécificités nationales des pays bénéficiaires.

La disponibilité et la qualité de l'expertise constituent deux enjeux majeurs auxquels doit répondre collectivement l'ensemble des acteurs français, sous l'égide des administrations pourvoyeuses.

Par ailleurs, la France veillera à maintenir une présence française aux postes intermédiaires et d'encadrement au sein des institutions financières internationales et de l'UE. Cette présence fera l'objet d'un suivi renforcé.

Un engagement fondé sur l'exemple

La France fait de la transparence fiscale et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales une priorité de son action sur la MRI.

D'une part, membre du Forum mondial depuis l'origine, la France a mis en place la norme d'échange de renseignements sur demande, assure la transparence des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques et a mis en place la norme d'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers avec des premiers échanges intervenus en septembre 2017.

D'autre part, en plus des mesures prises au niveau national et de son implication sur le sujet au sein de l'UE, la France a participé au lancement du projet BEPS, en 2012, et lui apporte son soutien constant. Elle a ainsi participé activement à l'ensemble des travaux portant sur les 15 actions, parmi lesquels le groupe *ad hoc* sur l'instrument multilatéral. Ce dernier a pour objet d'introduire dans les conventions fiscales bilatérales en vigueur les avancées obtenues lors des travaux du projet BEPS afin de lutter contre les schémas de fraude et d'évasion fiscales mis en œuvre notamment au travers du chalandage fiscal (*treaty shopping*).

Cette convention BEPS, que la France a signée le 7 juin 2017, constitue le symbole le plus évident de la mise en œuvre effective du plan BEPS. Elle conforte le rôle de l'OCDE en matière de fiscalité internationale et, au-delà, comme producteur de normes indispensables à la régulation économique mondiale, lesquelles vont, qui plus est, très au-delà des seuls États membres de l'Organisation. Elle devrait permettre, à terme, de modifier l'ensemble des conventions fiscales liant la France à ses principaux partenaires économiques sans avoir recours à des négociations bilatérales.

Aux niveaux européen et multilatéral, la France maintiendra la recherche d'un objectif le plus ambitieux possible dans la définition de normes communautaires sur la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

La France poursuivra le travail de rénovation et de modernisation de son réseau de conventions fiscales, mené par la direction de la législation fiscale du MEF. Cette dernière engagera une réflexion sur le lancement de travaux d'évaluation portant sur les enjeux économiques afférents à la politique conventionnelle, notamment dans le cadre des relations avec les PED.

Enfin, la France continuera de mobiliser son expertise internationale afin de contribuer aux débats internationaux, notamment en renouvelant sa candidature pour intégrer le groupe d'experts sur la fiscalité de l'ONU, dans le cadre fixé par le plan d'action d'Addis Abeba.

Par leurs IDE, les entreprises françaises constituent un moteur de croissance pour les économies en développement, et une source de ressources fiscales par les impôts et taxes qu'elles paient dans ces pays. À ce titre, les entreprises françaises, à travers leurs représentants, prennent part activement aux consultations sur les enjeux de fiscalité internationale.

Les entreprises françaises sont pleinement engagées dans la promotion et le respect des principes directeurs de l'OCDE, qui sont l'un des piliers de la déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Adoptés en 1976, ils constituent le cadre de référence international en matière de comportement responsable des entreprises multinationales, y compris dans le domaine fiscal. Ces principes visent notamment à reconnaître la gouvernance et la discipline fiscale comme des éléments importants pour le contrôle et la gestion des risques, au sens large. À ce titre, la discipline fiscale implique notamment de coopérer avec les autorités fiscales et de leur fournir les informations requises afin de garantir une application efficace et équitable des lois fiscales, et de se conformer dans leurs pratiques de prix de transfert au principe de pleine concurrence, qui figure à la fois dans le modèle de convention fiscale de l'OCDE et dans le modèle de convention des Nations unies concernant les doubles impositions entre pays développés et PED.

En outre, les entreprises françaises se conforment aux dispositions de la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », qui est applicable aux dirigeants des entreprises françaises de plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 millions d'euros. Cette loi vise à prévenir et détecter la commission de faits de corruption ou de trafic d'influence, en France comme à l'étranger. Les filiales, succursales ou établissements étrangers des entreprises françaises soumises à l'obligation de conformité anti-corruption doivent mettre en place un programme de conformité ou adopter celui de la société mère.

Au-delà des questions d'analyse et de gestion du risque, l'utilisation de juridictions non coopératives ou de pratiques fiscales dommageables pour abriter des initiatives de développement pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie, afin notamment d'identifier précisément les raisons menant à l'utilisation de ces centres financiers.

Afin d'assurer la cohérence de son action, la France établira un groupe de travail entre les administrations qui visera à formuler des principes pour l'identification des bénéficiaires effectifs dans les opérations cofinancées par l'APD et à développer une méthodologie permettant de limiter le recours à des centres financiers bénéficiant d'un avantage fiscal, ce qui supposera la définition du concept d'« avantage fiscal ».

Secrétaire permanent du Groupe pilote sur les financements innovants, actuellement présidé par la Géorgie, la France est pionnière dans la promotion et la mise en œuvre de financements innovants comme moyens de diversifier les outils financiers au service du développement. Ainsi, la France a mis en place en 2006 une **taxe de solidarité sur les billets d'avion** (TSBA) et en 2012 une **taxe sur les transactions financières** (TTF) dont elle est le seul pays à consacrer une partie au développement. Les ressources de la TSBA et, depuis 2013, une partie de la TTF française sont affectées au Fonds de solidarité pour le développement. Ce fonds est géré par l'AFD pour le compte de l'État, sous la supervision et les instructions d'un comité de pilotage interministériel.

Lors de son discours « Initiative pour l'Europe », prononcé le 26 septembre 2017 à la Sorbonne, le président de la République a fait part de sa volonté de relancer le projet d'une taxe sur les transactions financières au niveau européen (TTFE) et de reverser l'intégralité du produit de la TTFE à l'aide publique européenne et en attribuer les recettes au financement du développement.

Chapitre 2

Priorités sectorielles de la coopération française

→ Objectif 1

Définir et soutenir l'élaboration de politiques fiscales efficaces, équitables et économiquement attractives dans les PED, notamment les plus fragiles

Priorité 1 – Appuyer la rationalisation et le suivi des politiques fiscales des pays partenaires.

Dans le strict respect de la souveraineté de chaque État, la France reconnaît que la politique fiscale doit, outre sa finalité première budgétaire, contribuer à l'atténuation des inégalités entre agents économiques, au développement humain, à lutter contre la pauvreté et à favoriser une croissance économique durable riche en emplois. Cela est d'autant plus vrai alors que l'on constate un accroissement des richesses, y compris dans les économies en développement, ce qui peut fragiliser le contrat social. Dans ce contexte, il est important d'évaluer l'efficacité de la politique fiscale.

Pour appuyer ce débat, la France promeut et appuie les exercices de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales, pour lesquels chaque État doit nécessairement définir son **système fiscal de référence**. Cet exercice, qui relève de la souveraineté de chaque État dans le respect de ses engagements internationaux et régionaux, permet de déterminer la norme fiscale permettant d'identifier les régimes dérogatoires. Il incite alors les États à s'interroger sur leur politique fiscale et à prendre les mesures nécessaires pour en améliorer son efficacité.

La rationalisation des dispositifs dérogatoires est une priorité de la coopération française en ce qu'elle permet, d'une part, d'améliorer la collecte et, d'autre part, d'en vérifier l'efficacité au regard d'objectifs économiques ou sociaux. Ainsi, l'évaluation des dépenses fiscales constitue une opportunité pour les administrations fiscales de prendre conscience du risque de fragilisation de l'administration et de hausse des taux standards qu'elles sont susceptibles d'induire. La France s'engage à ce titre à accompagner les pays demandeurs dans l'évaluation de leurs dépenses fiscales.

Parmi ces dispositifs dérogatoires, la France prête une grande attention à l'utilisation efficace de mesures incitatives à l'investissement au titre de l'amélioration du climat des affaires. Lorsqu'elles sont de nature fiscale, ces mesures doivent respecter les principes de bonne conduite endossés par le groupe « fiscalité et développement » de l'OCDE, et notamment la compétence de l'autorité délivrant l'incitation et l'unicité du droit fiscal conformément aux dispositions du Code général des impôts.

Les analyses de la Banque mondiale, de l'OCDE, du FMI et de l'ONU présentées au G20 soulignent que les **incitations fiscales ne sont pas un déterminant majeur de la décision d'investissement**. À l'inverse, la stabilité fiscale favorise l'investissement en contribuant à la sécurité juridique. Les incitations à l'investissement doivent faire l'objet d'une analyse de leur efficacité en termes de coût et d'impact attendus. À ce titre, une première piste d'action pour la France serait d'accompagner la mise en œuvre et de renforcer les dispositifs de contractualisation pluriannuelle entre les administrations des finances et ministères dépeniers des pays prioritaires, notamment au Sahel. Cela permettrait de lier la hausse des recettes attendues des réformes fiscales à des objectifs en termes de dépenses et de politiques publiques sectorielles. De telles actions sectorielles (sur l'éducation ou le système de santé, par exemple) peuvent contribuer à renforcer et à rendre plus visible le lien entre recettes et dépenses, et à renforcer le civisme fiscal dans les pays partenaires.

La France recherchera également à appuyer, lorsqu'elle est pertinente et réalisable, l'intégration du coût marginal social des externalités négatives dans le système de prix à travers la fiscalité, ce que recommandent les organisations internationales. C'est notamment le cas des accises sur les produits de consommation à risque (alcool, tabac). Malgré des données parcellaires qui rendent l'analyse difficile, le faible rendement des droits d'accise laisse largement penser qu'il demeure un potentiel sous-exploité de recettes et que le manque de contrôle sur les droits d'accise favorise le phénomène de manipulation de prix de transfert (*trade mispricing*), source importante de flux financiers illicites. Ce problème de données disponibles renvoie à la question générale des statistiques fiscales, traitée dans la priorité transversale n° 3.

Néanmoins, toute volonté d'augmenter la pression fiscale sur ces produits devra s'appliquer de manière coordonnée dans les espaces économiques intégrés afin d'éviter les effets de concurrence et l'augmentation des trafics et de la contrebande.

Partenariats et moyens de mise en œuvre :

- échelle d'intervention : régionale et multilatérale ;
- partenariats visés : plateforme de collaboration sur les questions de fiscalité, Initiative fiscale d'Addis Abeba, G20 développement, société civile ;
- partenaires principaux de mise en œuvre sur le terrain : UE, institutions financières régionales et internationales, pôles régionaux du FMI (R-TAC – *regional technical assistance centers*) ;
- actions : contributions internationales, prêt de politiques publiques de l'AFD, dialogue politique mené par les ambassades.

ENCADRÉ 1

Incitations fiscales à l'investissement : 10 principes pour promouvoir de meilleures pratiques

Dans le cadre de son groupe de travail sur la fiscalité et le développement, l'OCDE a élaboré un ensemble de principes pour encourager une gestion et une administration transparentes et cohérentes des incitations fiscales à l'investissement (OCDE, 2013) :

- principe n° 1 : publier une liste de toutes les incitations fiscales à l'investissement mentionnant leurs objectifs à l'intérieur du cadre en régissant le fonctionnement ;
- principe n° 2 : établir les incitations fiscales à l'investissement par la voie de la législation fiscale seulement ;
- principe n° 3 : faire en sorte que toutes les incitations fiscales à l'investissement soient du ressort d'un organe administratif unique ;
- principe n° 4 : veiller à ce que les incitations fiscales à l'investissement soient approuvées par le législateur ou le Parlement ;
- principe n° 5 : administrer les incitations fiscales à l'investissement de manière transparente ;

- principe n° 6 : calculer le montant du manque à gagner que représentent les incitations fiscales à l'investissement et publier un rapport sur les dépenses fiscales ;
- principe n° 7 : procéder périodiquement à des examens des incitations fiscales en vigueur destinés à évaluer dans quelle mesure elles remplissent les objectifs annoncés ;
- principe n° 8 : repérer, si possible, dans un rapport régulier sur les dépenses fiscales les principaux bénéficiaires des incitations fiscales à l'investissement, ventilés par dispositifs fiscaux spécifiques ;
- principe n° 9 : collecter les données de manière systématique afin d'alimenter le rapport sur les incitations fiscales à l'investissement et de suivre les effets globaux et l'efficacité de chaque mesure d'incitation ;
- principe n° 10 : intensifier la coopération régionale afin de prévenir une concurrence fiscale dommageable.

Source : rapport du groupe de travail « fiscalité et développement » de l'OCDE, 2013.

Priorité 2 – Accompagner les transitions fiscales vers une fiscalité interne.

Le démantèlement progressif des droits de douane (DD) prévu dans le cadre des accords de partenariat économique nécessite d'appuyer davantage le processus de transition fiscale déjà initié depuis la baisse des taux des tarifs douaniers. Jusqu'à présent, la baisse des DD a été compensée en grande partie par la hausse des recettes de fiscalité indirecte interne, notamment de TVA, les accises étant restées en marge de cette première phase de la transition fiscale. Les réformes de ces dernières – aujourd'hui envisagées dans la plupart des États pour réduire les externalités négatives des produits concernés, notamment le tabac et l'alcool – devraient à l'avenir contribuer à renforcer et faciliter le processus de transition fiscale. À terme, celui-ci ne pourra toutefois pas se faire sans un accroissement de la part relative de la fiscalité directe dans les recettes des États.

Si les recettes de TVA ont permis d'assurer la transition fiscale de première génération, il existe des dysfonctionnements importants dans les systèmes de TVA et dans leur administration. Ceux-ci sont caractérisés dans les PED par une assiette réduite, des taux parfois multiples et un taux standard élevé. Après plusieurs décennies d'introduction de la TVA, un manque de compréhension de ses mécanismes persiste. Il explique notamment les défaillances des États en matière de remboursement des crédits de TVA, qui pénalisent les entreprises, découragent les investisseurs potentiels et stimulent les demandes d'exonération.

Dans ce contexte, la France reconnaît que :

- la priorité est d'améliorer le fonctionnement de la TVA pour qu'elle ne constitue pas une entrave à la compétitivité. Elle soutiendra ainsi la promotion de mécanismes de remboursement des crédits de TVA crédibles passant en particulier par la création d'un compte dédié à la Banque centrale et alimenté par un pourcentage des recettes de TVA en douane et par l'autoliquidation de la TVA pour l'importation de biens d'équipement au-dessus d'un seuil (en valeur) et pour les entreprises exportatrices (industries extractives)⁵ ;
- certains principes, comme l'unicité du taux (notamment lorsque la taxation de biens et services préalablement exonérés est en question), sont à reconsidérer. De même, la réduction du taux standard, si elle s'accompagne d'un élargissement de l'assiette, est à envisager.

Si les taux de TVA appliqués au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) sont conformes aux directives régionales, l'encadrement prévu des exonérations est moins respecté. La relecture des directives concernant ce dernier point est souhaitable pour renforcer l'intégration régionale.

En effet, si la concurrence fiscale par les taux est peu à craindre en matière de TVA, cet impôt peut, dans certains cas, avoir les mêmes effets qu'un DD dans les PED : pour les biens échangeables produits localement – les produits agricoles notamment –, l'exonération mine la compétitivité en favorisant les biens équivalents importés.

L'assujettissement de certains produits, conjugué à une amélioration du fonctionnement de la TVA, notamment du remboursement des crédits, doit être questionné puisqu'il est dans certains cas équivalent à une dévaluation fiscale, favorisant la compétitivité des biens échangeables produits localement.

Cette responsabilité devrait incomber aux commissions économiques régionales, dont le rôle devrait être étendu à la promotion des meilleures pratiques en matière d'administration de la TVA.

Partenariats et moyens de mise en œuvre :

- échelle d'intervention : régionale ;
- partenariats visés : commissions régionales, notamment zone franc ;
- partenaires principaux de mise en œuvre sur le terrain : UE (programme indicatif régional de l'UE), BafD, banque régionale ;
- actions : positionnement d'Expertise France sur des financements européens.

La transition fiscale des PED les plus fragiles devra s'opérer concomitamment à l'adaptation des règles fiscales à la numérisation de l'économie. Ce phénomène touche toutes les économies et remet en cause certaines définitions traditionnelles des concepts clés de la fiscalité, telles que l'acceptation de l'établissement stable. L'OCDE travaille d'ores et déjà sur ces questions. La France proposera que ce travail soit également décliné au sein de la *task force* « fiscalité et développement » afin de trouver les solutions les plus appropriées pour les PED, notamment en termes d'accompagnement technique.

5. L'autoliquidation de la TVA vise à éviter l'exonération des entreprises exportatrices, en particulier celles des industries extractives. Elle peut également concerner des entreprises de télécommunication ou tout autre secteur concerné par des investissements importants. L'entreprise qui importe un bien d'équipement sous ce régime enregistre une TVA déductible et collectée au moment de la mise à la consommation du bien. Ainsi, l'État n'aura pas à rembourser le crédit de TVA et la trésorerie de l'entreprise ne sera pas affectée. Cette solution vise à éviter les demandes d'exonération de la part de grandes entreprises qui participent à l'érosion de la base taxable au titre de la TVA.

Priorité 3 – Soutenir une meilleure fiscalisation des secteurs rentiers et des ressources naturelles.

Les économies disposant de « rentes » sont nombreuses parmi les États en développement, en particulier dans la zone prioritaire de l'aide publique française. Il convient de distinguer les rentes issues de ressources renouvelables de celles reposant sur des ressources non renouvelables, la fiscalité devant avoir pour objectif d'intégrer des incitations à une gestion soutenable spécifiques à chacun de ces cas. Il existe un consensus sur le fait que les secteurs miniers et pétroliers pourraient contribuer davantage aux recettes des États en développement sans mettre en péril leurs modèles économiques. Bien que les grands principes de taxation soient connus, la concurrence entre les ministères sectoriels et des finances qui défendent des objectifs différents conduit parfois à un niveau de taxation sous-optimal. À ce titre, la France encourage les pays à rationaliser leur fiscalité, y compris s'agissant des conventions d'établissement particulières.

ENCADRÉ 2

Le potentiel fiscal associé à l'application de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une norme mondiale visant à améliorer la transparence et l'examen public de l'utilisation et de la gestion des richesses issues de l'extraction des ressources naturelles. Le projet « ITIE » a été officiellement adopté lors de la Conférence de Londres du 17 juin 2003. En 2004, la Banque mondiale a mis en place un fonds fiduciaire multidonneurs pour accompagner les pays mettant en œuvre l'ITIE auquel la France contribue.

La norme ITIE exige des pays et des entreprises la publication d'informations sur l'ensemble de la chaîne de valeur des industries extractives depuis l'extraction des ressources naturelles jusqu'à la manière dont les revenus parviennent aux gouvernements et profitent à la population : octroi et enregistrement des licences et contrats, identité des propriétaires réels des exploitations, quantités produites, nature des dispositions fiscales et juridiques, montant des paiements effectués, destination de ces revenus, contribution du secteur à l'économie, etc.

Source : FERDI.

Malgré les progrès qui ont été faits sur les questions de l'évaluation du partage de la rente ainsi que de la comparaison des régimes fiscaux (miniers en particulier), l'appropriation des principes et outils disponibles par les administrations en charge demeure insuffisante.

Dans ces conditions, la France entend maintenir sa double approche :

- poursuivre ses actions de renforcement de capacités sur la fiscalité des industries extractives au niveau tant des ministères financiers que des ministères sectoriels ;
- soutenir les efforts et les initiatives en faveur d'**une plus grande transparence** dont les résultats permettent notamment de juger de l'efficacité des systèmes de taxation.

Dans le cadre des unions douanières, des initiatives régionales pourraient être soutenues afin de mutualiser les corps de contrôle.

Dans les pays d'Afrique centrale où la rente pétrolière se tarit, la rente forestière pourrait soutenir la mobilisation des ressources internes. Aujourd'hui, l'exploitation est souvent faite par des entreprises étrangères (dont françaises) ou par des entreprises nationales généralement informelles. L'évaluation de la rente forestière et la définition d'un régime fiscal optimal pour les PED demeurent largement ignorées.

Plus généralement, la question de la fiscalité verte reste encore un champ de recherche pour déterminer son opportunité et sa faisabilité dans des pays à faible capacité administrative. Dans les PRI, l'appui à une fiscalité verte sera un objectif majeur de la coopération française, ce qui supposera d'élargir les bases de données existantes sur les profils pays en matière de fiscalité environnementale et les recensements des taxes sur la consommation d'énergie.

Partenariats et moyens de mise en œuvre :

- échelle d'intervention : multiniveaux ;
- partenariats visés : administrations fiscales, réseaux d'administrations fiscales, UE, *trust funds* dédiés, ITIE ;
- partenaires principaux de mise en œuvre sur le terrain : réseaux d'administrations fiscales, dispositif de formation français et international (R-TAC), Expertise France ;
- actions : contributions internationales ou programme de renforcement de capacité (AFD).

Priorité 4 – Développer les leviers sous-exploités d'élargissement des recettes fiscales : lutter contre l'informel frauduleux, valoriser le foncier et mettre en œuvre une fiscalité locale.

L'élargissement de la base fiscale est une priorité pour tous les PED, particulièrement forte pour les pays à faible revenu (PFR), où l'économie dite « informelle » représente 60 % à 80 % de l'économie réelle. La formalisation de l'économie a connu quelques progrès en Afrique subsaharienne mais reste une préoccupation majeure des administrations fiscales. Les programmes d'appui à la formalisation de l'économie et à l'élargissement de la base fiscale ont connu un bilan en demi-teinte. Dans ces conditions, il convient de renouveler notre approche, en prenant exemple sur des réformes menées dans des économies intermédiaires, telles que celles conduites par le Maroc, ou par certaines économies avancées, notamment européennes, après la crise financière.

Cette nouvelle approche repose sur les constats suivants :

- l'analyse de l'économie politique du secteur informel doit être un préalable à tout projet de réforme ;
- le secteur informel de subsistance n'échappe pas à l'impôt indirect, en particulier la TVA. Il doit être distingué de l'informel frauduleux, qui est, par nature, constitutif d'une fraude fiscale ;
- la formalisation du secteur informel de subsistance, qui peut avoir des retombées fiscales, résulte d'une politique publique aux ambitions plus larges qui ne peut être portée par les seules administrations fiscales ;
- la fraude en douane constitue l'un des principaux moteurs du secteur informel frauduleux, pour lequel la systématisation de l'étude des données miroirs et des échanges automatiques douanes-impôts, notamment portée au niveau des commissions économiques régionales, permettrait de détecter à moindres coûts les incohérences dans les déclarations de valeurs.

Dans ces conditions, l'assistance technique française se concentrera sur des actions de renforcement de capacités dans les domaines suivants : la lutte contre l'informel frauduleux et la maîtrise du fichier des contribuables.

ENCADRÉ 3

Formalisation du secteur informel au Maroc

La question de l'informel appelle à dépasser l'approche purement fiscale. L'une des premières étapes menées par le Maroc a été la définition et la classification des opérateurs économiques de l'informel, en distinguant ceux qui devaient bénéficier d'un régime spécifique, en priorité les jeunes et les femmes. Ce faisant, l'administration fiscale a pu, *a contrario*, identifier les fraudeurs, définis comme « ne pouvant bénéficier du régime spécifique des micro-entrepreneurs ».

Un des facteurs du succès de la réforme marocaine a été le choix délibéré de ne pas placer les administrations fiscales en première ligne. Un contrat-cadre a ainsi été passé avec la poste marocaine afin que ses bureaux puissent jouer le rôle de guichet unique. De même, la formalisation de l'économie ne pouvait intervenir qu'à la condition que de meilleurs services publics soient délivrés, ce qui comprenait un dispositif de protection sociale et un meilleur accès aux financements. L'enjeu fiscal ne devait venir qu'au second plan si l'on souhaitait faire adhérer les populations à l'impôt. L'important était d'instaurer une relation « gagnant-gagnant ».

Cette stratégie globale se décline, pour les administrations fiscales, en sous-stratégies spécifiques :

- en amont, une stratégie d'attraction du secteur informel vers le secteur formel, notamment via les centres de gestion agréés, considérés comme des « corridors vers la formalité », et la réforme du fichier national des contribuables, condition préalable et enjeu premier pour toutes les administrations ;
- en aval, une stratégie de facilitation des procédures reposant sur une simplification et sur une modernisation (déclarations préremplies, téléprocédures).

Source : actes du colloque annuel CREDAF 2017, Lomé, Togo.

Par ailleurs, la fiscalité et la parafiscalité locales constituent des sources importantes du financement des services publics de proximité. La France reconnaît ainsi que :

- les ressources locales peuvent jouer un rôle important dans le développement des États, a fortiori dans le contexte des économies intermédiaires, où les contraintes sont moindres que dans les PFR ;

- la multiplication des taxes et impôts locaux doit être un point d'attention dans les pays où la France appuie les processus de décentralisation compte tenu des coûts de collecte élevés et de la faiblesse des capacités institutionnelles. Dans bien des cas, une rationalisation de la fiscalité locale devra être un préalable à l'appui à une réforme ;
- afin d'assurer des revenus stables aux collectivités locales, un partage de certaines recettes fiscales collectées par les services de l'État devrait être considéré suivant l'exemple des centimes additionnels au Cameroun⁶. Ce partage permettrait d'éviter la multiplication des taxes locales peu rentables. De plus, favoriser une visibilité et une communication accrues auprès des citoyens contribuables sur les dépenses publiques locales financées par ces impôts contribue au renforcement du civisme fiscal ;
- les transferts État-collectivités locales sont indispensables pour assurer le financement des compétences des collectivités locales et réduire les inégalités interjuridictionnelles. Les modalités d'allocation de ces transferts doivent néanmoins faire l'objet d'une attention particulière de sorte à éviter les incitations perverses et la manipulation à des fins politiques. Promouvoir la simplicité de la formule d'allocation, la transparence et la publication des transferts intergouvernementaux peut contribuer à réduire ces risques.

La fiscalité foncière, en raison des caractéristiques de son assiette et de son potentiel de croissance, est souvent envisagée comme un outil majeur du développement de la fiscalité locale. C'est notamment le cas en milieu urbain, où cet impôt est considéré comme porteur de redevabilité pour les collectivités et comme favorable à l'équité lorsqu'il est appliqué à de l'immobilier de grande valeur. Il en va de même de la fiscalisation des transactions immobilières.

Néanmoins, les réformes de la fiscalité foncière ont largement échoué. La France portera une attention particulière aux points suivants :

- les réformes foncières dépassent l'impôt foncier et le cadastre fiscal. Elles nécessitent une approche globale menée par des équipes interministérielles ;
- l'assiette étant très hétérogène, une approche segmentée est nécessaire ;
- les nombreuses exonérations réduisent fortement les recettes potentielles de la taxe foncière ;
- la question de l'administration de cet impôt est importante pour éviter une fragilisation de la fiscalité centrale. La direction générale des impôts doit rester concentrée sur les impôts centraux tout en maintenant une cohérence d'ensemble de la norme fiscale ;

- la taxation de la plus-value foncière est une solution à envisager. Outre son potentiel de recettes, elle permettrait de limiter la spéculation foncière et favoriserait une meilleure allocation des terres ; elle doit cependant rester modérée, comme les droits d'enregistrement, afin de ne pas dissuader la formalisation de ce type de transactions ;
- les nouvelles technologies (paiement par téléphone, etc.), dont la géolocalisation des parcelles, offrent des opportunités sous-exploitées qui peuvent être l'objet d'expérimentations.

Afin d'améliorer son expertise, la France financera des études et des projets pilotes dont les résultats seront discutés dans le cadre de la plateforme MRIP-DEV et diffusés au-delà, notamment au niveau de la PCT, afin de faire progresser l'efficacité collective de nos actions.

→ Objectif 2

Accompagner la modernisation des administrations fiscales et assurer le recouvrement effectif des recettes

Priorité 5 – Promouvoir la transparence et lutter contre l'évasion fiscale, les pratiques abusives et les flux financiers illicites d'origine fiscale.

La France se félicite des avancées obtenues grâce au projet BEPS, piloté par le G20 et l'OCDE. Elle continuera de promouvoir sa mise en œuvre effective dans les PED afin de garantir leurs recettes fiscales, en particulier par le biais du Cadre inclusif. Celui-ci permet aux pays non membres de l'OCDE et du G20 de participer aux travaux de mise en œuvre du plan BEPS sur un pied d'égalité avec les pays membres. De leur côté, les travaux menés par la PCT conduite par la Banque mondiale, l'OCDE, le FMI et l'ONU permettront la réalisation de boîtes à outils sur les principales actions du paquet BEPS.

Concernant les points qui n'ont pu être réglés par le projet BEPS, notamment la fiscalité numérique, la France continuera d'apporter son soutien aux travaux menés dans les enceintes les plus appropriées. La France poursuivra son soutien aux récents travaux de la PCT ayant conduit à la publication d'une boîte à outils sur l'imposition des transferts indirects opérés à l'étranger.

6. Les centimes additionnels sont une taxe supplémentaire proportionnelle assise sur un autre impôt. Au Cameroun, des centimes additionnels, dont la grande part est reversée aux communes, ont été institués sur l'impôt sur les revenus des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la TVA. Leur taux est fixé à 10 % de l'impôt principal concerné.

Les pays marqués par la prépondérance des industries extractives sont particulièrement vulnérables aux risques d'optimisation fiscale agressive. Toutefois, l'appui aux réformes des législations sur les prix de transfert et l'aide à la lutte contre les pratiques abusives dans les PED aux faibles capacités (pays les moins avancés, notamment) doivent être conduits de manière pragmatique pour s'adapter aux réalités et aux priorités de ces pays. La mise en œuvre du principe de pleine concurrence (*arm's length principle*) requiert, par exemple, une connaissance spécifique du modèle d'affaires nécessitant une expertise locale pointue et la disponibilité de données comparables.

Dans ces conditions, la France entend appuyer les administrations fiscales en développement dans la protection de leurs bases ainsi que dans la lutte contre l'évasion fiscale et les pratiques d'optimisation abusives selon quatre axes :

- **axe 1** : une promotion des standards de transparence et de confidentialité, promus dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales, afin de favoriser l'échange d'informations sur demande et la mise en place de la délégation pays par pays. À ce titre, la France continuera à apporter son soutien à l'Initiative Afrique du Forum mondial et suivra avec attention le projet d'accord régional d'échange multilatéral d'informations fiscales en Afrique de l'Ouest ;
- **axe 2** : une action prioritaire sur l'évaluation et la certification des valeurs en douane, compte tenu des pratiques frauduleuses rudimentaires observées dans les pays les moins avancés ;
- **axe 3** : une action différenciée sur les prix de transfert (aide à la mise en place d'une législation et au renforcement des capacités techniques), reposant sur trois principes d'intervention :
 - de manière générale, une priorisation inversement proportionnelle au niveau de revenu (PFR, PRI de la tranche supérieure et de la tranche inférieure) afin de tenir compte des priorités de court terme des administrations les plus fragiles et d'éviter l'utilisation sous-optimale de leurs ressources humaines,
 - pour les PRI et les PFR, un ciblage prioritaire vis-à-vis des États dépendant largement des secteurs extractifs,
 - pour les PRI et les PFR, une approche par « secteurs » dans trois domaines (industries extractives, télécoms, intermédiaires financiers) ;
- **axe 4** : un appui à la mise en œuvre du paquet BEPS par les pays les moins avancés afin de faire fructifier les avancées et leur association efficace aux travaux du Cadre inclusif du BEPS en tenant compte des capacités des administrations fiscales.

Partenariats et moyens de mise en œuvre :

- échelle d'intervention : multiniveaux ;
- partenariats visés : commissions régionales, réseaux d'administrations, PCT, PRI et/ou pays à fort secteur extractif ;
- partenaires principaux de mise en œuvre sur le terrain : organisations internationales ; réseaux d'administrations fiscales ;
- actions : contributions internationales ou actions ponctuelles sur des secteurs spécifiques (banque, assurance, télécommunications) dans le cadre de l'initiative Inspecteur des impôts sans frontières.

Priorité 6 – Soutenir l'amélioration de la performance et la transparence des administrations fiscales, et lutter contre la corruption.

L'amélioration de leur performance est une priorité constante des administrations fiscales et douanières, à un moment où de nombreux États connaissent une dégradation de leurs finances publiques. Il est aussi nécessaire pour les États de disposer de données souveraines de première main sur les effets de la crise Covid-19 tant sur les volumes commerciaux que sur les chaînes logistiques afin de faire des liens avec la sécurité alimentaire (ex: le riz importé) et l'activité économique en général. Les données douanières permettent ce premier éclairage là où la fiscalité générale prend plus de temps (annualité) pour arriver à une vision concrète, sans parler du caractère informel des acteurs économiques à l'intérieur des espaces nationaux. La question de la performance est également portée par les institutions financières internationales, qui ont développé un outil de diagnostic spécifique aux administrations fiscales, le Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT), qui devrait à terme couvrir les administrations douanières dans les systèmes administratifs non intégrés ou, à défaut, mesurer la performance en matière de perception des droits d'accise. Le TADAT est complémentaire des instruments existants développés par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) s'agissant des régies douanières. Ce champ de recherche demeure toutefois sous-exploré et la France appuiera le monde de la recherche pour répondre aux questions suivantes :

- peut-on mettre en évidence une hétérogénéité de l'impact des agences de recettes ? Si oui, qu'est-ce qui explique cette hétérogénéité ? ;

- quels mécanismes assurent une collecte plus efficace ou une moindre corruption : bonus incitatifs calculés selon les recettes collectées, amendes collectées ? ;
- quelles sont les pires pratiques mises en évidence (exemple : les primes sur les notifications de contrôle fiscal) ?

Dans ce contexte, la France renforcera son offre pour répondre aux demandes d'appui technique sur le pilotage par la performance de l'administration fiscale et l'amélioration du civisme fiscal. Une attention particulière sera portée **au recouvrement et à la gestion des restes à recouvrer**, secteurs sur lesquels la coopération technique française est peu intervenue ces dernières années. En effet, la base de l'analyse de la performance budgétaire de la collecte de l'impôt doit être les recettes recouvrées, ce qui n'est pas encore le cas partout.

La **question des ressources humaines** est un des facteurs clés de la performance des administrations fiscalo-douanières, en particulier dans des environnements où l'on constate une forte rotation des personnels, y compris de l'encadrement supérieur.

Cette problématique interroge :

- le recrutement ainsi que la formation initiale et continue ;
- le système salarial ;
- le cadre réglementaire. La mise en place d'une politique de gestion des ressources humaines, comprenant un plan de développement de carrière et des outils de gestion des connaissances, peut contribuer à une stabilisation des effectifs. Il s'agit également d'une garantie importante pour les partenaires au développement, dans le cadre de la planification pluriannuelle des opérations de renforcement de capacités. Pour dépasser certaines contraintes, de plus en plus d'États se tournent vers le modèle de l'agence de recettes, qui fusionne les régies financières.

Bien que la transition puisse être coûteuse, les agences de recettes se traduisent en moyenne, au vu des évaluations disponibles, par une amélioration de la mobilisation des recettes.

Elles présentent au moins trois avantages :

- une politique de gestion des ressources humaines plus flexible par rapport à celle des fonctionnaires ;
- une meilleure coordination des directions des impôts et des douanes permettant une plus grande maîtrise de l'assiette imposable ;
- un signal d'engagement crédible du gouvernement dans la collecte de l'impôt.

Toutefois, les résultats restent variables selon les États. En outre, corrélativement, l'État, dans ses fonctions régaliennes, doit consolider ses capacités de pilotage de la politique fiscale et d'exercice de son pouvoir de tutelle sur ces agences, en créant notamment une unité de politique fiscale.

Néanmoins cette réforme suppose des préalables, sur lesquels la France sera vigilante si elle devait financer et accompagner ce type de réforme :

- **un faible taux de pression fiscale** (hors ressources naturelles) ;
- **une stabilité politique** ;
- **le renforcement institutionnel du ministère des Finances** afin de consolider sa capacité de pilotage et de tutelle, notamment par la création d'une unité de politique fiscale ;
- pour les pays ne répondant pas à ces critères, la France encouragera plutôt des mesures moins coûteuses, notamment l'interfaçage des régies et la révision des modes de rémunération des fonctionnaires des régies financières.

La **lutte contre la corruption** restera une priorité des programmes d'appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures publiques. Elle porte sur plusieurs axes :

- la promotion de la lutte anti-corruption à tous les niveaux de l'État ;
- les mécanismes incitatifs concernant la rémunération des agents collecteurs (douanes et impôts), qui sont des éléments importants du succès ou de l'échec des réformes fiscales et douanières ;
- le rôle de l'inspection générale des finances et du contrôle interne.

Pour chacune de ces priorités, **la relation avec les contribuables et les usagers du service public des impôts et des douanes** sont des facteurs importants. La France veillera ainsi dans ses programmes à laisser une place à la concertation entre administrations fiscales et représentants des contribuables dans l'élaboration des réformes, en s'inspirant des nombreux exemples existants dans ses pays partenaires.

Partenariats et moyens de mise en œuvre :

- **échelle d'intervention** : bilatérale et régionale ;
- **partenariats visés** : administrations fiscales, réseaux d'administrations fiscales, UE ;
- **partenaires principaux de mise en œuvre sur le terrain** : réseaux d'administrations fiscales, dispositif de formation français et international (R-TAC), Expertise France ;

- actions : contributions internationales ou programme de renforcement de capacité (AFD), lié ou non à un appui budgétaire (plutôt dans les PRI).

Priorité 7 – Améliorer l’efficacité de notre soutien aux administrations fiscales, notamment via la promotion des nouvelles technologies.

L’amélioration de l’efficacité de notre soutien aux administrations fiscales suppose d’interroger nos modes de faire et notre capacité à :

- évaluer les besoins et les capacités des pays partenaires ;
- interroger nos modes de faire, en lien notamment avec les opportunités offertes par les nouvelles technologies ;
- améliorer le suivi-évaluation de nos opérations afin d’en augmenter l’impact ;
- renforcer notre coordination avec les multiples appuis techniques auxquels font appel les administrations fiscales, qu’ils soient financés sur ressources propres ou par des partenaires extérieurs.

Les nouvelles technologies offrent des opportunités novatrices, s’agissant tant des modes de faire que des outils à la disposition des administrations fiscales et de la société civile. Le paiement à distance des transactions et des salaires, la simplification des démarches et l’amélioration du fonctionnement des administrations constituent des objectifs partagés pour lesquels les nouvelles technologies offrent des perspectives qui restent pour la plupart encore à explorer de concert avec les pays partenaires. Les nouvelles technologies de paiement (téléphonie mobile, etc.) offrent des opportunités qui peuvent faire l’objet d’expérimentations. La France reconnaît l’intérêt des nouvelles technologies et soutiendra dans le cadre de son APD les actions s’appuyant sur leur utilisation. Elle prêtera une attention particulière à la bonne intégration des systèmes d’information au sein des administrations financières, qui sera une condition préalable à d’éventuels financements dans ce domaine. La mise en place d’un système d’information ne constitue pas, toutefois, une fin en soi et devra nécessairement s’accompagner d’un plan de formation adéquat pour s’assurer de l’utilisation optimale des nouvelles applications informatiques.

Enfin, les nouvelles technologies constituent un véritable levier qui participera à :

- identifier et suivre les contribuables à travers la généralisation d’un identifiant unique ;

- faciliter les obligations fiscales et mettre en place les conditions nécessaires pour l’échange automatique de renseignements à des fins fiscales ;

- recenser la matière imposable et développer une stratégie de communication vers les contribuables identifiés.

Aussi, la France s’engage à tenir compte de ces mesures authentifiées par le CREDAF et à les soutenir dans le cadre de ses interventions dans les pays prioritaires.

Priorité 8 – Favoriser l’accès à des données fiables, compréhensibles et comparables.

La pratique systématique de la publication de données librement accessibles et exploitables par les citoyens (*open data*, gouvernement ouvert) contribue, via le contrôle et la participation de ces derniers, à l’amélioration de la redevabilité des décideurs et à la promotion de la bonne gouvernance. Par ailleurs, la disponibilité de données fiables, compréhensibles et comparables conditionne la pertinence et l’efficacité de la mise en œuvre de nombreuses priorités envisagées dans cette stratégie.

Plus précisément, l’accès aux données fiscales, y compris l’information réglementaire et légale, est un enjeu important pour :

- la définition des politiques fiscales par les gouvernements ;
- le calcul des principaux indicateurs économiques comme le produit intérieur brut par les instituts nationaux de statistiques ;
- l’analyse des capacités et des besoins de la part des partenaires au développement ;
- la mesure de l’action des partenaires au développement et de la performance des administrations ;
- l’information des contribuables ;
- l’efficacité des instances de redevabilité et des contre-pouvoirs.

Afin de combler le « *gap* de données », la France renforcera les synergies au sein de son dispositif existant d’appui à la statistique publique afin de mieux couvrir les statistiques fiscales et douanières et soutiendra toute initiative allant dans ce sens. Elle soutiendra également les initiatives portées par la société civile visant à améliorer l’analyse des données disponibles.

Cet enjeu concerne également notre capacité à améliorer notre action, qui nécessite de disposer de données fiables afin de renforcer l'analyse des besoins de chaque pays. En matière de mobilisation des recettes intérieures, peu de données détaillées existent, les bases publiques disponibles ne reprenant que les grandes catégories de taxes et d'impôts. Cette situation est un frein à l'amélioration de l'évaluation de l'efficacité de l'APD en matière de mobilisation des recettes.

De manière générale, la prise en compte de cet enjeu devra progressivement être systématisée dans l'ensemble des programmes de coopération fiscale financés ou soutenus par la France. Une importance particulière sera accordée au rôle de coordination et de soutien technique que doivent jouer les commissions économiques régionales, notamment celles des zones disposant d'une union douanière et monétaire effective.

→ Objectif 3

Optimiser les instruments de coopération de la France et ses partenariats

Priorité 9 – Intégrer les enjeux d'une meilleure mobilisation des recettes intérieures publiques dans l'ensemble de nos politiques d'aide.

Le décloisonnement de la coopération fiscale constitue un objectif de premier ordre. La question fiscale se pose ainsi dans le cadre des réflexions sectorielles, notamment s'agissant du financement des secteurs sociaux (éducation, santé) pour lesquels nous constatons une faible contribution des ressources intérieures publiques. Dans ces conditions, la plateforme MRIP-DEV servira également à traiter de l'intégration des préoccupations fiscales dans le développement des approches sectorielles (santé, éducation, infrastructures, genre).

De même, la France recherchera à renforcer l'impact de ses appuis budgétaires dans la mobilisation des ressources intérieures publiques et veillera à ce que l'UE prenne les mesures idoines pour renforcer cet impact dans le cadre de ses opérations, conformément aux conclusions du rapport spécial de la Cour des comptes européenne de juin 2016 sur l'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne.

ENCADRÉ 4

Le financement domestique des politiques d'éducation

Dans un grand nombre de pays partenaires de la France, l'éducation et la formation des jeunes générations sont un enjeu majeur. C'est particulièrement le cas en Afrique subsaharienne, où les différents contextes socio-économiques et démographiques ont ceci en commun qu'ils font peser une forte pression sur des systèmes éducatifs publics fragiles. Atteindre l'objectif mondial d'une éducation de qualité pour toutes et tous à l'horizon 2030 – ODD 4, réaffirmé en mai 2015 au Forum mondial sur l'éducation à Incheon, en Corée du Sud – nécessite la mobilisation d'investissements financiers importants. Le déficit actuel est estimé à 39 milliards de dollars annuels, que seule une augmentation significative des financements domestiques, au-delà de l'aide extérieure, peut permettre de combler.

Cela passe par l'augmentation de la part des budgets nationaux que les États décident de consacrer à leur système éducatif (au moins 20 %), ainsi que par l'augmentation des budgets nationaux eux-mêmes et une meilleure gestion de la dépense en éducation. À ce jour, malgré les efforts engagés par certains pays, il s'agit de défis considérables. Dans cette perspective, l'appui au renforcement des systèmes fiscaux des pays partenaires est une clé pour la mobilisation de ressources en faveur de l'éducation de qualité. En retour, l'allocation de nouvelles recettes fiscales à l'amélioration des systèmes éducatifs, si elle s'accompagne des mesures de transparence adéquates, contribue à une plus grande compréhension et une meilleure acceptation de l'impôt.

Dans les décennies qui ont suivi l'indépendance, l'exonération des projets financés par l'APD exigée par les bailleurs se justifiait largement par le *caractère déraisonnable du système fiscal* de la plupart des PED : taux élevés (notamment des DD prohibitifs), loi fiscale peu transparente, interprétation abusive des textes, risques de discrimination, de corruption et gestion inefficace des dépenses publiques. Depuis l'impulsion donnée par la Banque mondiale au milieu des années 2000, les principaux bailleurs se sont déclarés prêts à renoncer à ces exonérations.

L'enjeu de la MRI dans la réponse à la crise du Covid-19 à court et moyen terme

La crise sanitaire du Covid-19 produit une récession historique sur les économies et réduit considérablement les recettes des administrations fiscales. Les économies en développement auront à faire face à d'immenses défis pour financer les déficits nécessaires à l'absorption de la crise et à la reprise de leur croissance. Ces économies sont confrontées à une absence d'accès aux marchés internationaux des capitaux ou, à défaut, à des taux usuraires. Les ressources financières apportées par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux ne seront pas suffisantes.

À court terme, la MRI doit s'adapter à la crise économique par des mesures d'assouplissement fiscal (allègement ou report d'impôts, exonération de taxes et de charges...) afin de réduire l'impact de la crise sur les ménages et entreprises fragiles et de leur permettre de rebondir plus rapidement. Ces facilités devront s'accompagner d'une traçabilité accrue et d'un suivi rigoureux de leur mise en œuvre, au risque de favoriser l'informel. Sur le plan sanitaire, les administrations fiscales peuvent également développer l'utilisation d'outils numériques (télédéclaration, télépaiement des contribuables...) pour limiter la propagation du virus.

À moyen terme, le financement de la relance économique doit pouvoir s'appuyer sur des ressources internes. La diversification des ressources fiscales, en particulier des assiettes fiscales peu soumises aux variations des cycles économiques, s'avère clé pour maintenir le volume des recettes nationales. L'exemple de la taxe immobilière est représentatif d'une taxation sous-optimale d'un secteur.

L'imposition foncière est une taxe équitable fournissant un financement stable aux gouvernements locaux. Dans les pays du Nord, les impôts fonciers sont le pilier du financement local, représentant un financement moyen de 2,2 % du PIB, contre 0,38 % en moyenne en Afrique. Avec l'essor des mégapoles africaines, cette ressource représente un potentiel fiscal important.

Aujourd'hui, ces compléments de ressources sont autant de recettes pouvant être allouées au financement des infrastructures locales de santé.

Source : *African Property Tax Initiative*
<https://www.ictd.ac/network/apti/>

Dans ce cadre, et par souci de cohérence, la France maintient sa position de principe favorable à la fiscalisation de l'aide projet, sous la double réserve, d'une part, que ces taxes soient raisonnables et non discriminatoires et, d'autre part, que le système fiscal du pays bénéficiaire soit suffisamment efficace. Afin de faire progresser ce débat, la France recherchera le soutien de ses partenaires européens pour mener une étude externe d'impacts multidimensionnels de l'absence de fiscalisation de l'aide dans un pays, qui reste à identifier, afin de disposer d'une base de discussion. Elle tentera notamment de mesurer les coûts de transaction induits par le maintien de ce système et supportés par les donneurs. Une réflexion permettant de définir ce qu'est un système fiscal suffisamment efficace – condition associée à la position favorable de la France à la fiscalisation de l'aide – devra être menée. Ces études seront pilotées, de manière multipartite, par la plateforme MRIP-DEV et, si possible, en lien avec ses principaux partenaires dans le cadre, par exemple, de l'Initiative fiscale d'Addis Abeba.

Priorité 10 – Soutenir les partenaires multilatéraux et la communauté francophone comme des relais d'expertise et de plaidoyer.

Conformément au pilier 3 de l'approche française, l'appui au renforcement des capacités techniques et humaines des administrations fiscales et douanières demeure au cœur des modes de faire de la coopération française, portée par ses opérateurs, Expertise France et l'AFD.

À ce titre, la France systématisera le soutien au développement d'une expertise locale de qualité, prioritairement dans les pays francophones, qu'elle associera, dès que cela est possible, à la mise en œuvre de ses programmes.

Par ailleurs, la France lancera une réflexion pour la rénovation de son offre de formation publique internationale, proposée par les écoles françaises du service public afin d'en maintenir la qualité et l'adéquation avec les besoins des pays bénéficiaires. Cet engagement à l'émergence d'une expertise francophone de qualité au service du développement des pays bénéficiaires de l'aide publique française sera suivi dans le cadre de la plateforme MRIP-DEV.

Conformément à l'approche « G20-G7 » développée dans le pilier 1 de l'approche française, la France poursuivra son soutien à la structuration des échanges au sein de la communauté francophone, au niveau technique comme au niveau politique.

À ce titre, la France reconnaît plusieurs partenariats stratégiques qu'elle veillera à développer :

- les réseaux francophones ou partiellement francophones de praticiens tels que le CREDAF et l'ATAF. Le renforcement de notre partenariat avec le CIAT doit également être envisagé compte tenu de notre priorité croissante à l'égard de l'Amérique latine, région vers laquelle l'AFD pourra proposer des financements ;
- les initiatives que pourrait porter l'OMD à destination des pays francophones ;
- les initiatives pilotées par l'Organisation internationale de la Francophonie, dans le cadre de sa contribution aux travaux du G20 et au réseau des ministres des Finances des pays francophones en développement ;
- les réseaux de praticiens portés par les commissions économiques régionales de la zone franc, l'UEMOA et la CEMAC ;

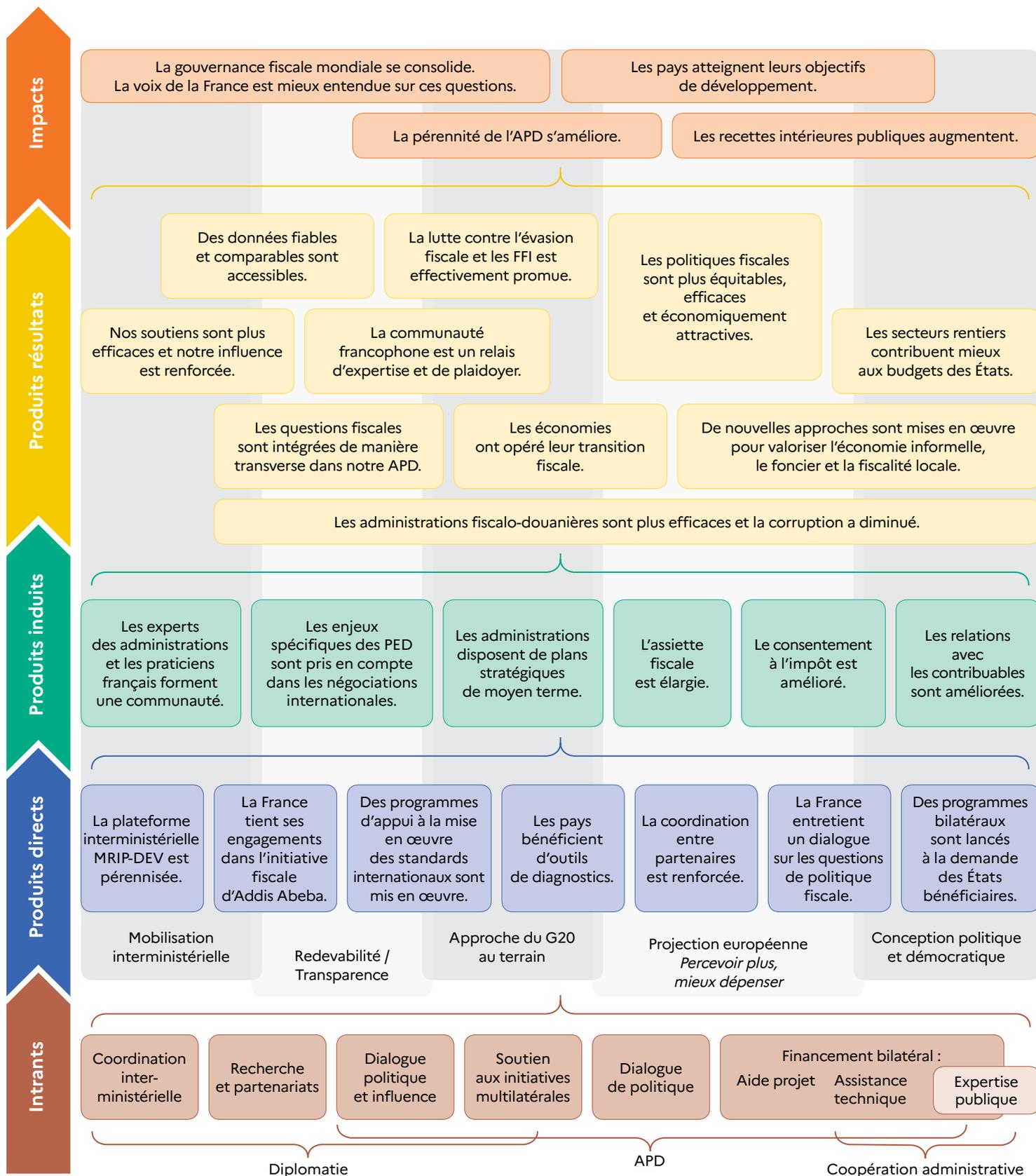
- en appui à la mise en commun des bonnes pratiques, la France soutiendra la Plateforme de partage des connaissances (*Knowledge Sharing Platform*) en contribuant à alimenter de manière régulière en documents utiles les administrations fiscales des pays partenaires (études, comptes rendus d'audit, boîte à outils, etc.) ;

- la France pourra également apporter son soutien au Revenue Mobilization Thematic Fund, qui gère les initiatives TADAT et *International Survey on Revenue Administration*, et qui a vocation à réaliser des missions d'assistance technique ciblées dans certains pays, notamment en Afrique subsaharienne.

Ce maillage de l'espace francophone par nos actions doit permettre d'assurer une interface efficace entre les négociations internationales, les instances spécialisées de type G20 et OCDE et les PED prioritaires de l'APD française.

Dans ce cadre, la France identifiera les moyens nécessaires au renforcement des compétences du Comité d'experts sur les questions fiscales conformément aux engagements pris à Addis Abeba. La France reconnaît l'importance et le rôle de ce comité, et en particulier son modèle de convention de non-double imposition pour les PED.

ANNEXE – Cadre logique de l'intervention française d'appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures publiques dans les économies en développement



Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement	MRI	mobilisation des ressources intérieures
APD	aide publique au développement	MRIP-DEV	MRI publique et développement
ATAF	African Tax Administration Forum	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BAfD	Banque africaine de développement	ODD	Objectifs du développement durable
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>	OMD	Organisation mondiale des douanes
CEA-NU	Commission économique pour l'Afrique des Nations unies	ONU	Organisation des Nations unies
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	PCT	<i>Platform for Collaboration on Tax</i>
CIAT	Centre interaméricain des administrations fiscales	PED	pays en développement
CICID	comité interministériel pour la coopération internationale et le développement	PFR	pays à faible revenu
CREDAF	Cercle de réflexion et d'échange des dirigeants des administrations fiscales	PRI	pays à revenu intermédiaire
DD	droit de douane	R-TAC	regional technical center
FERDI	Fondation pour les études et recherches sur le développement international	TADAT	<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i>
FMI	Fonds monétaire international	TSBA	taxe de solidarité sur les billets d'avion
IDE	investissements directs étrangers	TTF	taxe sur les transactions financières
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives	TTFE	taxe sur les transactions financières au niveau européen
MACP	ministère de l'Action et des comptes publics	UE	Union européenne
MEAE	ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
MEF	ministère de l'Économie et des Finances		

Ce document a été endossé par le gouvernement de la République française à l'occasion du CICID du 8 février 2018, présidé par le Premier ministre, M. Édouard Philippe. Il est issu d'un travail interministériel et de larges consultations, menées avec l'appui technique de la FERDI.

Appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures dans les économies en développement

En 2020, les besoins de financement des économies en développement, notamment celles qui seront le plus touchées par le réchauffement climatique, n'ont jamais été aussi élevés. Répondre à ce défi nécessite une mobilisation générale, des partenaires au développement, du secteur privé, et avant tout des États récipiendaires de l'aide. À ce titre, la capacité des États à générer et collecter leurs propres recettes apparaît comme un enjeu fondamental pour les PED en vue d'atteindre les ODD du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le MEAE et le MEF ont souhaité se doter d'un document d'orientation stratégique structurant les priorités de la coopération française en appui à la mobilisation des ressources intérieures publiques des économies en développement. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018 a officiellement adopté cette stratégie, déclinée autour de trois objectifs : l'élaboration de politiques fiscales efficaces, la modernisation des administrations et l'optimisation des instruments de coopération.

Complétée par une feuille de route technique, le *Plan d'investissement stratégique pour le développement*, dont la dotation financière quadriennale 2020-2023 dépasse 60 millions d'euros, la stratégie « fiscalité et développement » de la France bénéficie de moyens conséquents pour assurer le succès de sa mise en œuvre.

Ancrée à des valeurs de transparence, d'ouverture et de redevabilité, cette stratégie va bénéficier en outre de l'appui d'une plateforme d'échange et de coordination en matière de MRI, ouverte aux différentes administrations concernées, à la société civile et au secteur privé.

© MEAE 2020

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
Direction du développement durable

Ministère de l'Économie et des Finances

Direction générale du Trésor

Conception graphique couverture : MEAE – Direction de la communication et de la presse
Maquettage : Iskouhi Mouradian