

Evaluation externe de l'Addis Tax Initiative (ATI)

Résumé

Contexte

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation à mi-parcours de l'Addis Tax Initiative (ATI). L'évaluation préconise la poursuite de l'ATI après 2020 tout en l'ajustant aux nouvelles exigences et aux changements de l'environnement institutionnel.

L'ATI a été fondée en 2015 sous forme de partenariat entre plusieurs états afin de favoriser la mobilisation des ressources nationales (MRN) dans les pays partenaires et de renforcer la coopération au service du développement dans ce domaine. Aujourd'hui, l'ATI compte 59 membres.¹ La majorité des pays partenaires se situe sur le continent africain. Un seul pays membre provient d'Amérique latine. L'ATI pourrait améliorer le dialogue avec les pays à revenu intermédiaire de cette région et leur exposer les enjeux de manière plus convaincante.

Les membres de l'ATI ont convenu de 3 engagements :

- Les partenaires de développement se sont engagés à doubler collectivement leur coopération technique dans le domaine de la MRN/fiscalité d'ici 2020 ;
- Les pays partenaires se sont engagés à intensifier la mobilisation des ressources nationales afin de pouvoir atteindre les ODD et encourager le développement inclusif ;
- Tous les membres de l'ATI se sont engagés à garantir la cohérence politique au service du développement.

L'ATI s'appuie sur une série de mécanismes de « gouvernance souple » afin de faciliter et stimuler le respect de ces engagements. Elle publie tout particulièrement des rapports de suivi annuels. Dans le cadre du suivi du premier engagement, l'ATI a développé une base de données pour les fonds d'aide publique au développement (APD) liés à la MRN. Par ailleurs, trois Groupes de Travail ont été érigés début 2018 pour gérer les discussions et le programme relatifs à chacun des trois engagements. Les opérations quotidiennes sont supervisées par un Comité Directeur composé de six membres : trois partenaires de développement et trois pays partenaires. Le secrétariat de l'ATI à Bonn, en Allemagne, compte deux employés et est pris en charge par l'International Tax Compact (ITC).

En parvenant à impliquer des partenaires de développement et des pays partenaires au sein d'un dialogue pluripartiste, l'ATI joue un rôle de pionnier. Il ne faut toutefois pas négliger le rôle des nombreux réseaux et initiatives impliqués dans les échanges autour des questions fiscales internationales et dans la coordination des politiques afférentes. Aujourd'hui, le cadre de travail est autrement plus riche et plus diversifié qu'en 2014/2015, lors de la création de l'ATI. C'est dans ce contexte que sont évaluées les spécificités de l'ATI et sa proposition commerciale unique.

¹ Données de mai 2019 : 24 pays partenaires, 20 partenaires de développement et 15 organisations de soutien (organisations multilatérales, think tanks, organisations civiles).

Contributions de l'ATI

À l'heure actuelle, il est encore trop tôt pour mesurer la majorité des impacts potentiels de l'ATI. Par ailleurs, de nombreux changements observés, tels que l'augmentation de l'APD ou l'amélioration de la MRN, ne peuvent pas être attribués directement au travail de l'ATI. Pour pallier à ces deux enjeux, l'évaluation adopte une approche conceptuelle basée sur une analyse de la contribution. Cette approche repose sur un processus itératif d'élaboration et de vérification d'hypothèses. Elle cherche à établir des liens théoriquement judicieux et plausibles entre les interventions politiques et les résultats souhaités.

L'évaluation reconstruit « *contributions stories* » de l'ATI. Les approches adoptées pour obtenir les effets escomptés sont les suivantes :

- **Établissement de programmes** : L'ATI entend souligner l'importance de la MRN et placer la MRN au cœur des questions politiques nationales de ses pays membres et au-delà.
- **Coordination des partenaires du développement** : L'ATI cherche à améliorer la coordination entre les partenaires du développement autour des développements majeurs en matière de fiscalité internationale.
- **Apprentissage mutuel** : L'ATI fournit une plateforme d'échange pour favoriser l'apprentissage mutuel et partager les expériences acquises lors de la mise en œuvre des politiques.
- **Rapprochement** : L'ATI met en relation les demandes d'assistance technique des pays partenaires avec l'expertise technique proposée par les partenaires de développement.
- **Engagement** : L'ATI fournit un forum et une audience internationale aux états membres qui s'engagent à œuvrer en faveur des trois objectifs principaux définis par l'initiative.

Conclusions

Voici les principales conclusions de l'évaluation à l'égard des « *contribution stories* » susmentionnées :²

Établissement de programmes

L'ATI a joué un rôle très pertinent et efficace en témoignant d'un engagement politique à l'égard du Programme d'Action d'Addis-Abeba en 2015 et au-delà. L'engagement des partenaires du développement de doubler leurs efforts en matière de MRN jusqu'à 2020 a créé une pression de groupe et constitue une référence décisive pour les débats politiques (p. ex. pour l'allocation du budget dans les administrations nationales). Cet engagement n'a pas échappé à d'autres gouvernements et organisations internationales qui ont choisi de garder la MRN sur leur propre programme. Au mois de mars 2016, le Working Party on Development Finance Statistics du CAD OCDE a convenu d'un code pour la mobilisation des ressources nationales (MRN) dans sa base de données de l'APD. Cette démarche innovante a été justifiée par une référence directe au suivi de l'ATI.

² Le rapport principal est également structuré conformément aux cinq critères d'évaluation du CAD OCDE (importance, efficacité, efficience, impact, durabilité).

Néanmoins, l'impact de l'ATI sur les programmes politiques risque de s'essouffler rapidement. Le programme de fiscalité internationale est en perpétuelle mutation face à l'apparition de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs sur le terrain. Certaines personnes interrogées ont évoqué que l'ATI a été introduit «avec éclat» (surtout le message sur le doublement des fonds de l'APD) en 2015. Un des facteurs mis en cause c'est que les pays partenaires semblent moins impliqués dans les activités d'AI que ne le suggère la structure formelle. La participation active des pays partenaires dans les Groupes de Travail et dans le Comité Directeur est limitée à un nombre restreint de pays. Nos **recommandations** : garantir que les pays partenaires jouent un rôle plus actif dans la gestion de l'ATI. Mettre en place une politique de participation active des membres afin d'accroître la représentativité de l'ATI à l'échelle internationale. Et enfin, donner la priorité à la communication et à la visibilité comme sources d'amélioration des mécanismes de gouvernance souple employés par l'ATI.

Coordination entre donateurs

Lors des 30 entretiens menés par l'équipe d'évaluation avec des parties prenantes, la majorité des personnes interrogées a souligné l'importance de l'ATI dans le dialogue et le partage d'expérience entre les partenaires du développement bilatéraux. Pourtant, la coordination entre donateurs consiste principalement en un partage mutuel d'informations par le biais de rapports de suivi et d'échanges informels autour de questions importantes liées à la MRN. L'ATI ne fournit pas de mécanisme formel pour assurer la coordination entre donateurs. Notre **recommandation** : évaluer systématiquement les demandes de services de coordination améliorés entre les membres de l'ATI.

Apprentissage mutuel

Les représentants des pays partenaires considèrent particulièrement l'ATI comme une plateforme d'apprentissage essentielle. La plupart des personnes interrogées disent valoriser les moments d'échange et de partage d'expériences lors des réunions et conférences de l'ATI. Elles sont reconnaissantes de tout le travail de préparation fourni par le secrétariat de l'ITC. Certaines personnes interrogées ont toutefois évoqué la nécessité d'une approche plus systématique en matière de développement des capacités et d'apprentissage mutuel. Nos **recommandations** : améliorer la collecte et le partage d'informations (p. ex. cohérence des rapports de suivi et qualité des rapports de l'APD sur les questions liées à la MRN). En effet, l'instauration de plateformes d'apprentissage mutuel dépassant le simple échange d'informations pourrait ouvrir la voie à une utilisation plus efficace des informations rassemblées par l'ATI. Enfin, comme le succès de l'apprentissage mutuel dépend directement du nombre des homologues présents, nous recommandons une présence plus nombreuse de représentants des ministères des finances des partenaires de développement lors des activités de l'ATI.

Rapprochement

Les personnes interrogées ont également souligné l'importance de l'adéquation entre les demandes spécifiques des pays partenaires et l'expertise proposée par les partenaires de développement. Il est encore trop tôt pour dire si ce nouveau service proposé par l'ATI saura porter ses fruits dans la pratique. Notre **recommandation** : développer les activités de rapprochement en impliquant par exemple des organisations régionales, comme l'ATAF et le CIAT, et en renforçant le lien entre les stratégies nationales en matière de MRN ou MTRS et les programmes des partenaires du développement.

Engagement

Dans de nombreux entretiens, les personnes interrogées ont fait part de leurs doutes quant à la pertinence d'un ou plusieurs des trois engagements de l'ATI tels qu'ils sont actuellement abordés par l'initiative. Aujourd'hui, il semble qu'aucun de ces objectifs ne pourra être atteint. Dans le 1er engagement, le fait que l'accent soit mis sur la quantité plutôt que la qualité apparaît comme un facteur susceptible d'affecter encore la pertinence de l'objectif. Les rapports de suivi n'ont pas déployé toute leur efficacité au service de la gestion des politiques suite à des difficultés méthodologiques, des données incomplètes et des retards. Quant aux deux autres engagements, de nombreuses personnes interrogées estimaient que le manque d'indicateurs mesurables ou de concepts globaux rendraient ces objectifs inutiles dans la pratique. Le 2e Groupe de Travail a récemment convenu d'une liste d'indicateurs pour mesurer les progrès accomplis en vue de la réalisation du 2e engagement. L'avenir dira si cette liste servira à promouvoir efficacement le respect de cet engagement. Enfin, les membres de l'ATI œuvrent à la mise en place d'un cadre conceptuel et de suivi pour le 3e engagement. Notre **recommandation** : continuer d'améliorer le suivi de ces trois engagements.

Pour conclure, l'application pratique de ces recommandations reste soumise à l'octroi de fonds supplémentaires au secrétariat de l'ATI. De manière générale, le secrétariat est qualifié de très efficace compte tenu des ressources limitées dont il dispose. Avec quelques ressources supplémentaires, l'ATI pourrait disposer de son potentiel à bien meilleur escient au service de l'élaboration du programme, de l'apprentissage mutuel et de la cohérence politique. La mobilisation de fonds additionnels provenant de sources diverses servirait également à renforcer le rôle de l'ATI en sa qualité d'initiative contrôlée et gérée par ses membres.

L'ATI d'après 2020

L'ATI devrait poursuivre ses recherches de collaboration avec d'autres initiatives et organisations, dont beaucoup sont déjà membres de l'ATI. L'évaluation analyse trois scénarios possibles : a) poursuivre les activités actuelles de l'ATI tout en les renforçant, b) développer l'ATI en proposant de nouveaux services à ses membres, et c) améliorer le portefeuille actuel d'activités de l'ATI tout en conservant ses caractéristiques principales. Un quatrième scénario, cesser l'ATI, est pris comme référence pour mesurer l'utilité de chacun des trois premiers scénarios. La cessation de l'ATI reviendrait à admettre que l'espace et les besoins relatifs aux activités spécifiques de l'ATI ne suffisent plus à maintenir en vie l'initiative.

Continuer, mais consolider

L'ATI pourrait se limiter à quelques fonctions essentielles qui se sont déjà révélées utiles aux membres de l'ATI, par exemple les échanges entre les partenaires du développement, le suivi des activités MRN ou les services de rapprochement. Il est toutefois difficile d'imaginer qu'un tel scénario soit plus judicieux que la cessation totale de l'ATI, puisque sa raison d'être et ses caractéristiques principales seraient probablement perdues.

Continuer et développer

L'ATI pourrait proposer des services supplémentaires en matière de développement des capacités, de lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale ou de lien entre les ressources et

les dépenses. Certaines parties prenantes ont suggéré que l'ATI fournisse des voies de financement directes de l'APD, ce qui aurait pour effet d'augmenter l'attrait de l'ATI et de faciliter le recrutement de nouveaux membres. Mais l'ATI risquerait de dupliquer les efforts et services fournis par d'autres organisations. Tout nouveau service ou nouvel engagement adopté par l'ATI et ses états membres devrait donc être ancré dans une approche collaborative impliquant d'autres acteurs essentiels.

Continuer, mais améliorer

La poursuite de l'ATI serait soumise au renforcement de ses caractéristiques commerciales uniques. Les partenaires de développement pourraient poursuivre l'objectif quantitatif réalisable de maintenir le niveau de financements de l'APD. Le cadre existant de l'ATI permettrait un suivi approprié. En même temps, les objectifs qualitatifs pourraient consister à améliorer l'adéquation des programmes des partenaires du développement par rapport aux besoins des pays individuels, par exemple à l'aide du mécanisme de rapprochement susmentionné, mais aussi grâce à un meilleur alignement des programmes d'APD avec les stratégies MRN ou *medium-term revenue strategies* (MTRS) des pays partenaires. Les pays partenaires, quant à eux, pourraient établir un lien entre l'accroissement de la MRN et l'amélioration de l'équité fiscale, de l'égalité ou de la protection des ressources environnementales, afin d'apporter à cet engagement une nouvelle dimension en accord avec les ODD. Enfin, puisque la cohérence politique en matière de commerce, de finance internationale et d'utilisation des ressources environnementales se haussera probablement en première ligne des priorités fiscales de ces prochaines années, l'ATI devrait chercher des moyens d'incorporer clairement cet aspect dans son programme.

Funded by



Facilitated by

