



**PROJECT FOR THE SUPPORT TO THE RATIONALIZATION OF TAX
EXPENDITURES RELATED TO CONCESSION AGREEMENTS IN LAO
PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC (LAO PDR)**Appui à la rationalisation
des dépenses fiscales liées aux accords de concession en RDPLao

Thermes de référence

Mission de capitalisation



Paris (2026)

This Project is funded by Agence Française de Développement (AFD) with a total budget of 600,000 EUR (€) over a duration of 17 months starting from September 2024.

This Project is implemented by Expertise France.

1. Contexte et justification

Le projet PARDeFCO – Project for the Support to the Rationalization of Tax Expenditures related to Concession Agreements in Lao PDR – est mis en œuvre par Expertise France sur financement de l'Agence française de développement (AFD). Doté d'un budget de 600 000 euros, le projet a été conçu pour appuyer les autorités lao dans la rationalisation des dépenses fiscales liées aux accords de concession. Les documents du projet indiquent une durée initiale de 17 mois à compter de septembre 2024.

Depuis les années 1990, le Gouvernement lao a accordé de nombreuses exonérations fiscales dans le cadre d'accords de concession, notamment dans les secteurs hydroélectrique, minier, agricole et des infrastructures. Les documents de projet soulignent que le suivi de ces accords et des exonérations accordées n'était pas structuré de manière intégrée, en raison notamment de l'absence de règles communes, d'outils de suivi et d'une coordination interministérielle suffisante. Le ministère des Finances souhaitait notamment disposer de capacités pour évaluer les dépenses fiscales associées aux concessions existantes, analyser de futurs accords et renforcer la coordination entre les autorités concernées.

Le diagnostic des besoins en renforcement de capacités réalisé dans le cadre du projet a notamment identifié des besoins concernant la compréhension et le calcul des dépenses fiscales, l'évaluation des incitations fiscales prévues dans les accords de concession, l'extraction et l'analyse des données, l'utilisation d'outils analytiques, l'interprétation de dispositions juridiques complexes et la coordination entre institutions.

Pour répondre à ces enjeux, PARDeFCO a mobilisé de manière complémentaire des expertises fiscales, juridiques, économiques et financières. Les travaux conduits ont notamment porté sur l'analyse du cadre juridique et des accords de concession, l'évaluation des dépenses fiscales, le développement d'un Tax Expenditure Monitoring Tool (TEMT), la conception d'un modèle financier et économique, l'analyse comparative d'expériences régionales, l'analyse des risques BEPS et du Global Minimum Tax, ainsi que le renforcement des capacités des administrations concernées.

La mise en œuvre de ces travaux a également été confrontée à des contraintes relatives à la disponibilité, à l'accessibilité et à la qualité des informations nécessaires à l'analyse. L'expérience acquise dans ces conditions constitue un matériau pertinent pour interroger non seulement les outils produits, mais aussi les prérequis, le séquençage et les modalités de conception d'une assistance technique de ce type.

Expertise France souhaite ainsi conduire une démarche de capitalisation de l'expérience PARDeFCO afin d'en tirer des enseignements opérationnels pour le développement, la formulation et la mise en œuvre de futurs projets d'assistance technique auprès d'administrations fiscales confrontées à des problématiques similaires.

La mission ne constitue pas une évaluation du projet PARDeFCO. Elle n'a notamment pas vocation à mesurer l'atteinte des résultats ou l'ampleur des effets du projet, à apprécier sa performance aux regards des critères évaluatifs sur les pratiques effectives de l'administration lao ni à établir dans quelle mesure les dépenses fiscales ont effectivement été rationalisées. Elle portera sur les approches, méthodes, outils et modalités d'accompagnement développés, sur les conditions de leur mise en œuvre et sur les enseignements susceptibles d'être tirés de cette expérience.

2. Objectifs de la mission

2.1. Objectif général

La mission a pour objectif de capitaliser sur l'expérience du projet PARDeFCO afin d'identifier et de formaliser les enseignements opérationnels utiles à la conception et à la mise en œuvre de futurs projets d'assistance technique visant à renforcer les capacités des administrations fiscales en matière de gestion des dépenses fiscales, notamment celles liées aux accords de concession et aux partenariats public-privé (PPP).

La capitalisation devra permettre de comprendre les approches et outils développés dans le cadre de PARDeFCO, leur articulation, les conditions nécessaires à leur mise en œuvre et les adaptations rendues nécessaires par le contexte d'intervention. Elle devra traduire ces enseignements en repères directement mobilisables par les équipes chargées du développement, de la formulation et du pilotage de nouvelles interventions.

2.2. Objectifs spécifiques

- Analyser l'approche développée dans le cadre de PARDeFCO, en examinant l'articulation entre analyse des dépenses fiscales, analyse juridique et contractuelle, analyse économique et financière, gestion des données, développement d'outils et renforcement des capacités.
- Identifier les principaux enseignements issus des conditions concrètes de mise en œuvre du projet, y compris les difficultés et adaptations liées à la disponibilité des accords de concession, de leurs annexes et des données nécessaires aux analyses.
- Identifier les conditions de pertinence et de transférabilité de l'approche, en distinguant les éléments susceptibles d'être mobilisés dans d'autres contextes de ceux dépendant des caractéristiques juridiques, institutionnelles ou informationnelles propres au contexte lao.
- Transformer les enseignements de PARDeFCO en repères opérationnels pour le développement de futures interventions : utilité pour une administration fiscale, proposition de valeur, portes d'entrée pour le dialogue avec une administration partenaire, prérequis et choix de conception.

3. Questions de capitalisation

Question principale : Comment une assistance technique peut-elle outiller une administration fiscale pour mieux apprécier, encadrer et suivre les dépenses fiscales liées aux accords de concession, et quels enseignements l'expérience de PARDeFCO permet-elle de dégager pour la conception de futures interventions ?

- De quelles capacités techniques, institutionnelles et organisationnelles une administration fiscale a-t-elle besoin pour identifier, évaluer et suivre les dépenses fiscales liées aux accords de concession ?
- Comment articuler, dans une même intervention, les dimensions fiscales, juridiques, économiques et financières, la gestion des données, le développement d'outils et le renforcement des capacités ?
- Quels enseignements l'expérience PARDeFCO permet-elle de tirer sur les prérequis nécessaires à ce type d'intervention, notamment en matière d'accès aux accords, à leurs annexes et aux données ?
- Comment adapter le contenu et le séquençage d'une assistance technique lorsque certaines données, informations ou conditions institutionnelles initialement attendues ne sont pas réunies ?
- À quels besoins et à quelles fonctions concrètes d'une administration fiscale ce type d'assistance peut-il répondre ? Quelles décisions peut-il contribuer à éclairer ?

- Comment formuler la proposition de valeur de cette approche auprès d’une administration partenaire ? Quelles portes d’entrée peuvent être mobilisées selon ses priorités : mobilisation des recettes, connaissance et maîtrise du coût des incitations, négociation ou suivi des concessions/PPP, gestion des risques fiscaux, transparence budgétaire, fiscalité internationale, ou autres enjeux identifiés ?
- Quels éléments de l’approche PARDeFCO sont transférables à d’autres contextes et sous quelles conditions ?

Ces questions pourront être précisées au démarrage de la mission, en concertation avec Expertise France, sans modifier l’objet général de la capitalisation.

4. Méthodologie attendue

La mission reposera sur une démarche qualitative de capitalisation associant revue documentaire, entretiens semi-directifs, avec au minimum 3 experts, 1 coordonnatrice locale et 1 point focal analyse transversale de l’expérience et formalisation des enseignements. La mission sera réalisée entièrement à distance. Le/la consultant-e proposera dans son offre une méthodologie détaillée, réaliste au regard du calendrier et explicitant la manière dont les différentes sources seront croisées.

4.1. Phase de démarrage et cadrage

Une réunion de démarrage sera organisée avec Expertise France. Elle permettra de confirmer la compréhension de la mission, de préciser les questions de capitalisation, d’arrêter la liste des documents et interlocuteur.ices prioritaires, de valider le plan de travail et de discuter la structure des livrables. À l’issue de cette phase, le/la consultant-e remettra la note de cadrage.

4.2. Revue documentaire

Le/la consultant-e réalisera une revue structurée des principaux documents du projet : documents de conception et de suivi (théorie du changement, cadre logique...), rapports techniques, diagnostics, analyses juridiques, fiscales, économiques et financières, outils et guides produits, documents relatifs au renforcement des capacités, ainsi que tout autre document jugé pertinent.

Cette revue ne devra pas se limiter à inventorier les réalisations. Elle devra permettre de reconstituer la logique de l’approche développée, l’articulation entre ses différentes composantes, son évolution au cours de la mise en œuvre, ainsi que les contraintes et adaptations rencontrées.

4.3. Entretiens avec les parties prenantes

La revue documentaire sera complétée par des entretiens semi-directifs conduits à distance avec les principaux acteurs ayant participé à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de PARDeFCO. Ils concerneront notamment :

- les expert.es techniques mobilisé.es dans le cadre du projet, afin de documenter la conception et l’articulation des différentes composantes de l’assistance, les difficultés rencontrées, les adaptations apportées et les enseignements qu’ils en tirent pour de futures interventions ;
- l’équipe Expertise France chargée du pilotage du projet, afin de restituer les choix de conception et de mise en œuvre et d’identifier les enseignements utiles pour le développement et le pilotage de projets comparables ;

- la coordination locale du projet en RDP Lao, afin de documenter les conditions concrètes de mise en œuvre, les interactions avec les institutions partenaires et les éventuels écarts entre la conception de l'intervention et les conditions rencontrées ;
- le point focal au sein de l'Economic and Fiscal Policy Department (EFPD) et, dans la mesure de leur disponibilité, un nombre limité d'autres interlocuteurs institutionnels, afin de recueillir le point de vue de l'administration bénéficiaire sur les besoins auxquels l'intervention cherchait à répondre, la pertinence et l'utilité perçue des approches et outils développés ainsi que les conditions nécessaires à leur utilisation.

La collecte auprès des institutions bénéficiaires n'aura pas vocation à mesurer les effets ou l'impact du projet. Elle contribuera à mettre en perspective l'analyse documentaire et le retour d'expérience des équipes et experts avec le point de vue de l'administration partenaire.

4.4. Analyse croisée et partage des constats

Le/la consultant-e associera étroitement Expertise France à la construction du raisonnement. Avant la rédaction définitive des livrables, un rapport et un échange intermédiaire permettra de partager les principaux constats, enseignements émergents, points de divergence éventuels et premières pistes opérationnelles. Cette étape vise à sécuriser la compréhension des faits et à distinguer ce qui relève des constats documentés, de l'interprétation et des propositions.

4.5. Principes d'analyse

Le/la consultant-e devra distinguer explicitement :

- les constats documentés, établis à partir des sources du projet et/ou corroborés par les acteurs interrogés ;
- les enseignements tirés de l'expérience PARDeFCO, résultant de l'analyse transversale de la mise en œuvre ;
- les recommandations et propositions formulées pour la conception de futures interventions.

Une attention particulière sera accordée aux écarts entre les hypothèses de conception de l'intervention et les conditions effectivement rencontrées, ainsi qu'aux réponses apportées ou aux options qui auraient pu être envisagées. L'analyse devra également identifier les conditions de transférabilité des enseignements et éviter de présenter comme directement reproductibles des outils ou modalités étroitement dépendants du contexte lao.

5. Résultats attendus et livrables

Au-delà de la documentation de l'expérience PARDeFCO, la mission devra transformer les enseignements issus du projet en connaissances et outils directement mobilisables pour le développement et la conception de futures interventions. Les livrables avant validation seront remis en format Word éditable, leur version finale en format canva ou powerPoint. Les supports de restitution seront remis en format PowerPoint. Les livrables seront rédigés en anglais.

Livrable 1 – Note de cadrage

Une note courte précisant la compréhension de la mission et de la problématique, les questions et sous-questions retenues, la méthodologie, les documents à analyser, les catégories d'acteurs à interviewer, le calendrier détaillé, la répartition des jours et la structure proposée pour les livrables finaux. À titre indicatif : 8 à 10 pages hors annexes.

Livrable 2 – Fiche de capitalisation PARDeFCO

Une fiche de capitalisation synthétique, établie selon le format de capitalisation d'Expertise France, présentant les principales caractéristiques de l'approche PARDeFCO, les conditions de sa mise en œuvre, les difficultés rencontrées, les adaptations éventuelles mises en place par le projet, les facteurs clés de réussite et les principaux enseignements issus de l'expérience. Elle veillera à ne pas attribuer au projet des effets ou changements qui ne peuvent être établis à partir des sources disponibles.

Livrable 3 – Repères opérationnels pour le développement et la conception de futures assistances techniques

Un document court, autonome et directement utilisable par les équipes chargées du développement, de la formulation et du pilotage de projets d'assistance technique auprès d'administrations fiscales. À titre indicatif : 15 à 20 pages hors annexes. Il devra notamment :

- expliciter à quoi sert ce type d'approche pour une administration fiscale, en identifiant les problèmes auxquels elle peut contribuer à répondre, les fonctions qu'elle peut renforcer et les décisions qu'elle peut contribuer à éclairer ;
- formaliser la proposition de valeur de ce type d'assistance technique et identifier les principales portes d'entrée permettant d'engager le dialogue avec une administration partenaire selon ses priorités et besoins ;
- aider à déterminer si une intervention de ce type est pertinente et faisable dans un contexte donné, au regard notamment du cadre juridique et institutionnel, de la disponibilité des accords et données, des systèmes d'information, des capacités existantes et des mécanismes de coordination ;
- orienter la conception de l'intervention en identifiant les briques d'expertise susceptibles d'être mobilisées, leur articulation et leur séquençage ;
- identifier les principales dépendances, risques et points de vigilance ainsi que les options d'adaptation lorsque certaines conditions nécessaires à la réalisation des activités ne sont pas réunies.

Le document privilégiera un format pratique. Il comprendra notamment une grille de diagnostic initial et d'aide à la conception permettant aux équipes projet de passer d'un besoin ou problème exprimé par une administration partenaire à l'identification d'une réponse d'assistance technique adaptée.

À titre indicatif, cette grille pourra suivre une logique du type : besoin/problème rencontré par l'administration → intérêt de l'approche → réponse d'assistance technique envisageable → prérequis → principaux points de vigilance.

Livrable 4 – Support de restitution

Un support PowerPoint synthétique présentant les principaux enseignements de la capitalisation et les repères opérationnels proposés. Il servira de support à une réunion de restitution et de discussion avec Expertise France. La restitution devra comporter un temps de discussion de présentation des enseignements tirés de PARDeFCO et permettre d'identifier les modalités de leur réutilisation dans le développement, l'instruction et la formulation de futures interventions d'Expertise France dans le domaine des finances publiques.

5.1. Processus de revue et validation

Les livrables seront soumis à Expertise France pour revue. Expertise France consolidera les commentaires des interlocuteurs qu'elle jugera utile d'associer et transmettra au/à la consultant-e un jeu de commentaires consolidés. Le/la consultant-e remettra une version finale intégrant les commentaires ou, lorsqu'un commentaire

n'est pas retenu, explicitera brièvement le choix effectué. Un aller-retour de consolidation est inclus pour chaque livrable, sauf accord contraire.

6. Calendrier, durée et modalités de réalisation

La mission sera réalisée entre octobre et décembre 2026, entièrement à distance. Aucun déplacement international n'est prévu.

Le/la consultant-e proposera dans son offre un plan de travail détaillé incluant les jours travaillés par activité et, le cas échéant, par membre de l'équipe. Ce plan sera discuté et validé lors de la réunion de démarrage.

Période indicative	Phase	Échéance / produit
Octobre 2026	Démarrage, cadrage et revue documentaire	Note de cadrage : T0 + 2 semaines
Octobre – novembre 2026	Préparation et conduite des entretiens	—
Novembre 2026	Analyse croisée et partage intermédiaire des constats	Réunion intermédiaire
Novembre – décembre 2026	Fiche de capitalisation	Version provisoire
Novembre – décembre 2026	Repères opérationnels et grille de conception	Version provisoire
Décembre 2026	Restitution, intégration des commentaires et finalisation	Versions finales + support de restitution

7. Budget

Le budget maximal disponible pour la prestation est de 25 000 euros HT. La proposition financière devra couvrir l'ensemble des honoraires et coûts nécessaires à la réalisation de la mission. Aucun déplacement international n'est prévu dans le cadre de la prestation.

8. Profil recherché et organisation de l'expertise

La mission pourra être réalisée par un-e consultant-e indépendant-e ou par une équipe restreinte de deux expert-es au maximum. Dans le cas d'une équipe, l'offre technique précisera la répartition des rôles et responsabilités ainsi que le nombre de jours mobilisés par chaque expert-e.

La mission requiert une compréhension croisée des administrations fiscales, des dépenses fiscales et des accords de concession/PPP. La complémentarité de plusieurs profils est possible, mais l'équipe proposée devra démontrer qu'elle couvre effectivement ces trois dimensions et qu'elle est en mesure de les articuler dans une lecture institutionnelle et opérationnelle.

8.1. Qualifications et compétences requises

- Diplôme supérieur (Master ou équivalent) en économie, finances publiques, fiscalité, droit, politiques publiques ou domaine connexe.
- Au moins 10 ans d'expérience professionnelle dans les domaines de la fiscalité, des finances publiques, de l'administration publique ou de l'assistance technique internationale.
- Expérience avérée de travail avec ou auprès d'administrations fiscales et/ou de ministères des Finances, permettant une bonne compréhension de leur fonctionnement, de leurs contraintes et des processus de décision publique.
- Connaissance approfondie des dépenses fiscales et des dispositifs d'incitations fiscales, notamment de leurs enjeux d'identification, d'évaluation, de suivi et de rationalisation.
- Bonne connaissance des PPP et/ou accords de concession, notamment de leurs dimensions fiscales, financières et institutionnelles.
- Capacité à appréhender les problématiques de disponibilité, de qualité, de partage et d'exploitation des données fiscales.
- Expérience en analyse, capitalisation et/ou évaluation de projets d'assistance technique et dans la formulation de recommandations opérationnelles.
- Expérience d'entretiens et d'échanges avec des interlocuteurs de haut niveau au sein d'administrations publiques et capacité à conduire des échanges multi-acteurs.
- Excellentes capacités d'analyse, de synthèse et de rédaction, et capacité à traduire des problématiques techniques complexes en outils et recommandations utilisables par des équipes chargées du développement et de la formulation de projets.
- Excellente maîtrise du français et capacité professionnelle complète en anglais, à l'écrit comme à l'oral.
- Une expérience professionnelle en Asie du Sud-Est et/ou dans des contextes institutionnels comparables à celui de la RDP Lao constituera un atout.

Exigence centrale : la connaissance du fonctionnement des administrations fiscales et des problématiques de dépenses fiscales constitue une compétence centrale pour la mission. Une expertise en PPP ou en concessions ne pourra, à elle seule, être considérée comme suffisante.

9. Pilotage, gouvernance et coordination de la mission

La mission sera pilotée par Expertise France. Le/la consultant-e travaillera en lien étroit avec l'équipe en charge de PARDeFCO.

La coordination locale du projet en RDP Lao et le point focal de l'EFPD pourront être sollicités pour faciliter la compréhension du contexte de mise en œuvre, l'organisation des échanges avec les interlocuteurs concernés et la collecte d'informations utiles à la capitalisation.

Expertise France facilitera, dans la mesure du possible, l'accès aux documents du projet et la mise en relation avec les principaux interlocuteurs. Le/la consultant-e restera responsable de l'organisation méthodologique de la collecte, de la préparation des guides d'entretien, de la conduite des échanges et de l'analyse.

Des points de coordination réguliers seront organisés aux étapes clés : démarrage, fin de la phase principale de collecte, partage des constats et restitution des livrables provisoires.

10. Contenu des offres

Les offres devront comprendre les éléments suivants :

10.1. Offre technique

- une note de compréhension de la mission et, le cas échéant, des commentaires sur les présents termes de référence ;
- la méthodologie proposée, précisant notamment la démarche de revue documentaire, la stratégie d'entretiens, la méthode d'analyse et la manière de distinguer constats, enseignements et propositions ;
- L'atelier de capitalisation à distance ;
- un plan de travail détaillé présentant les principales étapes, les jours mobilisés par activité et le calendrier indicatif ;
- la composition de l'équipe, le cas échéant, avec la répartition des rôles et responsabilités ;
- le ou les CV des expert-es proposé-es ;
- une présentation de références comparables ou expériences similaires, en particulier dans les domaines de la fiscalité, des finances publiques, des administrations fiscales, des dépenses fiscales, des PPP/concessions et de la capitalisation.

10.2. Offre financière

L'offre financière présentera le budget global de la prestation et précisera au minimum :

- le coût journalier de chaque intervenant ;
- la décomposition du nombre de jours par intervenant et par étape de travail ;
- les éventuels coûts annexes nécessaires à la réalisation des livrables ;
- les modalités de paiement proposées, sous réserve des règles contractuelles d'Expertise France.

Aucun frais de déplacement international n'est attendu.

11. Critères indicatifs d'analyse des offres

Critère	Éléments appréciés
Compréhension de la mission	Compréhension de la finalité de capitalisation, distinction avec une évaluation et appropriation de la problématique.
Qualité de la méthodologie	Robustesse et faisabilité de la démarche, qualité du croisement des sources, capacité à produire des enseignements opérationnels.
Adéquation du ou des profils	Expérience auprès d'administrations fiscales ; dépenses fiscales ; PPP/concessions ; capitalisation ; capacités de synthèse et de dialogue institutionnel.
Organisation et plan de travail	Cohérence de la répartition des jours, des responsabilités et du calendrier.
Offre financière	Cohérence du budget avec la méthodologie et les moyens proposés.

12. Sources documentaires principales mises à disposition

La mission s'appuiera prioritairement sur les documents produits dans le cadre de PARDeFCO. La liste ci-dessous est indicative et pourra être complétée au démarrage :

- Kick-off report PARDeFCO ;
- rapports techniques du projet ;
- Legal appraisal ;
- Benchmarking report ;
- rapport sur les incitations et exonérations fiscales accordées dans le contexte des accords de concession ;
- rapport de synthèse sur l'évaluation des pertes de recettes / dépenses fiscales liées aux concessions ;
- Tax Expenditure Monitoring Tool (TEMT) et guide utilisateur ;
- note sur la structure et les paramètres du modèle financier et économique ;
- BEPS / Global Minimum Tax analysis ;
- Skills Matrix and Training Needs ;
- documents relatifs aux activités de renforcement des capacités ; Excel de suivi atteinte des objectifs des livrables
- fiche de capitalisation Expertise France.