

# La Plateforme de collaboration sur les questions fiscales

Note de synthèse

19 avril 2016

**Fonds monétaire international (FMI)**

**Organisation de Coopération et de Développement économiques  
(OCDE)**

**Nations Unies (ONU)**

**Banque mondiale**



## **A. Contexte**

### **Un programme d'action fondamental...**

Le renforcement des systèmes fiscaux – tant sur le plan de la politique fiscale que de l'administration de l'impôt – est aujourd'hui une priorité absolue pour le développement, et fait partie intégrante du cadre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Programme d'action d'Addis-Abeba. Les organisations internationales (OI)<sup>1</sup> apportent déjà un soutien massif aux efforts déployés par les pays dans le domaine fiscal pour renforcer leurs capacités, réformer leurs politiques, établir des normes et les mettre en œuvre, intensifier le dialogue et le partage de l'information. Pourtant, il faudra mobiliser d'importantes recettes fiscales supplémentaires, selon des modalités justes et efficaces, pour relever les défis mondiaux du développement. Les OI se félicitent de l'importance accrue accordée à la fiscalité, reconnaissent leur rôle d'appui aux efforts consentis par les pays et voient dans l'approfondissement de leur collaboration et de leur coopération une composante essentielle du renforcement des systèmes fiscaux.

Dans le même temps, le resserrement des liens entre économies et les progrès dans les réformes déjà accomplis mettent en évidence le caractère universel de nombre de défis rencontrés par les pays avancés, émergents et en développement. Dans ces conditions, il est d'autant plus urgent de mettre pleinement à profit les synergies potentielles en fédérant les expériences et l'expertise réunies par les OI, dans leurs sphères d'intervention et selon leurs priorités respectives.

Les OI proposent de créer une nouvelle Plateforme servant de cadre au renforcement de leur coopération, pour leur permettre d'élaborer une approche commune, de produire des résultats conjoints et de répondre aux demandes de dialogue mondial sur les questions fiscales. Cette note décrit la Plateforme et en quoi elle facilitera les travaux des OI dans l'ensemble de leurs pays membres.

### **... dans un nouvel environnement**

Nous sommes entrés dans une ère de coopération internationale sans précédent en matière fiscale, favorisée par les progrès dans l'échange de renseignements accomplis depuis 2009 sous l'égide de l'OCDE et du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et, plus récemment, par le Projet BEPS G20/OCDE, qui associe plus largement les pays en développement afin de réformer en profondeur les règles fiscales internationales. Cet environnement en mutation est étayé par un faisceau convergent d'initiatives et d'actions, y compris la décision récente d'augmenter les ressources du Comité d'experts des Nations Unies afin d'accroître son efficacité. Citons également une nouvelle initiative conjointe FMI/Banque mondiale sur le renforcement des systèmes fiscaux dans les pays en développement et l'appui aux discussions inclusives sur l'action à mener, un partenariat

entre l'OCDE et le PNUD à la faveur de l'initiative *Inspecteurs des impôts sans frontières*, ainsi que l'Initiative d'Addis-Abeba visant à décupler l'aide apportée par les donateurs au renforcement des capacités fiscales dans les pays plus pauvres.

---

<sup>1</sup> Aux fins de cette note, il s'agit du FMI, de l'OCDE, des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale.

## ... et de nouvelles attentes à l'égard des organisations internationales

Ces évolutions convergentes engendrent des attentes nouvelles, notamment en termes de cohérence des actions menées par les OI. Les dirigeants des pays du G20 ont demandé à l'OCDE de mettre en place un Cadre inclusif pour la mise en œuvre du projet BEPS à l'échelle mondiale, et ont salué la volonté du FMI, de l'OCDE, des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale d'aider les pays en développement à faire entendre leur voix et à appliquer ce programme d'action.

### **ENCADRÉ 1 : La Plateforme et le Cadre inclusif — liens et synergies**

En réponse à l'appel lancé en novembre 2015 par les dirigeants du G20, l'OCDE élabore actuellement un Cadre inclusif pour la mise en œuvre des mesures BEPS. Ce Cadre permettra de suivre et de soutenir l'application des mesures décidées à l'issue du projet BEPS, d'examiner les progrès accomplis à cet égard et notamment d'évaluer l'application des standards minimums inclus dans le paquet BEPS ; il s'emploiera également à achever certains travaux techniques de portée limitée relatifs aux Actions du BEPS (finalisation des instructions portant sur l'application des méthodes transactionnelles de partage de bénéfices aux transactions financières pour le calcul des prix de transfert, par exemple). Le Cadre réunira un ensemble de responsables fiscaux de pays du G20, de l'OCDE et en développement. Le FMI, les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale auront le statut d'observateurs, comme c'est déjà le cas auprès du Comité des affaires fiscales de l'OCDE.

La Plateforme élaborera les huit manuels pratiques et rapports que le G20 a demandés au FMI, à l'OCDE, aux Nations Unies et au Groupe de la Banque mondiale. L'objectif de ces manuels, qui incarnent une réalisation collective essentielle des OI, est principalement de transcrire la complexité des résultats du BEPS (en lien avec les prix de transfert, par exemple) en instructions simples pour les pays à faibles capacités. D'autres portent sur des questions fiscales internationales qui n'entrent pas dans le champ du projet BEPS (transferts indirects d'actifs, par exemple). La mise au point de ces manuels sera éclairée par les discussions tenues au sein du Cadre inclusif. Plus largement, la Plateforme devrait permettre de cerner et d'analyser de nouveaux enjeux fiscaux internationaux, notamment ceux qui intéressent les pays en développement, y compris dans l'optique de les porter à l'attention du Cadre inclusif.

Chaque organisation internationale a bien évidemment son propre mandat d'action dans le domaine fiscal. Elles ont déjà reçu des demandes émanant du G20, notamment pour produire des manuels pratiques. À ceci s'ajoute une demande supplémentaire de rapport des organisations internationales sur des questions plus générales de mobilisation des capacités nationales et de développement des systèmes fiscaux, qui nécessitera une intensification des efforts collectifs et devrait occasionner de nouvelles demandes de collaboration. Les pays en développement eux-mêmes, et notamment ceux à bas revenu, souhaitent à la fois bénéficier d'un appui au renforcement de leurs capacités et influencer davantage sur la conception des règles internationales.

L'encadré 1 décrit l'interface entre la Plateforme et le Cadre inclusif que l'OCDE a pour mission d'élaborer.

### **Un point de départ positif pour resserrer la collaboration**

Les OI disposent déjà d'une base solide pour approfondir leur collaboration et ainsi répondre à ces nouvelles attentes.

Ainsi, elles ont coopéré efficacement pour la préparation d'un récent rapport sur les incitations fiscales dans les pays à bas revenu<sup>2</sup> et, avant cela, d'un rapport phare adressé au G20 visant à cerner les principaux défis fiscaux que les pays en développement doivent relever<sup>3</sup>. Citons également les travaux conjoints du FMI et de l'OCDE sur la fiscalité et le biais du recours à l'endettement, menés dans le cadre d'un rapport sur les structures de financement des entreprises, sous la coordination du CSF pour le G20<sup>4</sup>.

## **B. Objectifs**

Le principal objectif de la coopération entre les OI est de mieux aider les pouvoirs publics à résoudre les difficultés fiscales qu'ils rencontrent. La Plateforme offrira un moyen d'y parvenir, en procurant un cadre structuré et transparent pour :

1. Produire des résultats conjoints et concrets conformément à un plan de travail défini en commun et mis en œuvre en collaboration par toutes les OI ou une partie d'entre elles, en s'appuyant sur le programme de travail et sur les avantages comparatifs propres à chaque institution. Les résultats peuvent englober une variété de questions fiscales de portée nationale et internationale.
2. Renforcer les interactions dynamiques entre établissement de normes, renforcement des capacités et assistance technique (l'expérience et les connaissances tirées des initiatives de renforcement des capacités alimentent le travail d'établissement de normes et vice-versa, y compris pour le calendrier de mise en œuvre).
3. Partager plus systématiquement les informations sur les activités, y compris sur celles menées à l'échelon national.

## **C. Principes orientant la coopération**

Les principes fondamentaux suivants encadreront la coopération entre OI au sein de la Plateforme :

1. Les OI continueront d'accomplir leur propre mandat dans le respect de leurs règles de procédure.
2. Les analyses de fond, les travaux de recherche, la rédaction des documents techniques et les autres activités entreprises dans le cadre de la Plateforme seront menés par les agents des OI, en fonction de leurs capacités et de leurs avantages comparatifs respectifs. Par conséquent, tous les produits de la Plateforme relèveront de la responsabilité des agents des OI concernés, et pas de celle de la Plateforme proprement dite.
3. La coopération se fera dans un esprit de consensus, mais si un consensus s'avère impossible à obtenir, les résultats pourront refléter les différences de vues.

---

<sup>2</sup> [www.oecd.org/tax/tax-global/options-for-low-income-countries-effective-and-efficient-use-of-tax-incentives-for-investment.pdf](http://www.oecd.org/tax/tax-global/options-for-low-income-countries-effective-and-efficient-use-of-tax-incentives-for-investment.pdf)

<sup>3</sup> FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale (2011), *Supporting the Development of More Effective Tax Systems – A Report to the G-20 Development Working Group*, [www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf](http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf).

<sup>4</sup> Le CSF, aux côtés de la BRI, du FMI, de l'OICV, de l'OCDE et du Groupe de la Banque mondiale, ont préparé un rapport sur les facteurs qui conditionnent la structure d'engagements des entreprises, en mettant l'accent sur les répercussions pour la stabilité financière, en collaboration avec le FMI et l'OCDE pour la section consacrée au biais du recours à l'endettement. (2015) *Corporate Funding Structures and Incentives*, [www.fsb.org/2015/09/corporate-funding-structures-and-incentives/](http://www.fsb.org/2015/09/corporate-funding-structures-and-incentives/)

## **D. Mécanismes de gouvernance**

Les OI mettront en place une structure institutionnelle efficace afin d'atteindre les objectifs définis ci-dessus et d'aboutir à des résultats concrets, tels que ceux suggérés au point (E) ci-dessous, à savoir :

### **1. Composition**

- Le FMI, l'OCDE, les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont les membres de la Plateforme. Chaque membre désignera un haut responsable en tant que point de contact principal et représentant, comme l'explique le paragraphe 3 ci-dessous.
- Les membres continueront d'associer de façon régulière des organisations régionales (banques régionales de développement, par exemple), des organisations fiscales régionales (ATAF, CIAT, CREDAF par exemple) et des donateurs à leurs activités, y compris via la Plateforme.
- Des discussions se tiendront avec des fonctionnaires et d'autres parties prenantes incontournables, comme des représentants de la société civile, du monde universitaire et des entreprises.

### **2. Soutien administratif**

- Le soutien administratif consistera à coordonner l'organisation des réunions des membres de la Plateforme et, le cas échéant, des conférences ou séminaires occasionnels avec des représentants nationaux, à préparer les ordres du jour et les comptes rendus succincts, et à suivre la réalisation des tâches et le respect des délais en lien avec les résultats conjoints.

### **3. Réunions**

- Des réunions physiques des membres se tiendront trois fois par an, de préférence en liaison avec d'autres événements internationaux. Chaque membre sera représenté par son principal point de contact pour la Plateforme, à savoir : le Directeur ou un agent de grade B du Département des affaires fiscales du FMI ; le Directeur/Directeur adjoint du CTPA ou des Chefs de Division au sein du CTPA de l'OCDE ; le Directeur du *Government Global Practice* (GGP) et le Directeur du *Public Service & Employment* (PSP) du Groupe de la Banque mondiale ; le Directeur du Bureau du financement du développement, UN DAES.
- Des réunions techniques se tiendront en tant que de besoin, soit physiquement, soit par vidéo conférence. Des réunions avec des organisations régionales/organisations fiscales régionales/donneurs auront lieu au moins une fois par an.
- Des conférences et d'autres manifestations de dialogue avec des fonctionnaires seront également organisées d'un commun accord entre les membres de la



Plateforme. Une grande conférence aura lieu tous les deux ans (dans le prolongement de la tradition établie par le Dialogue fiscal international (DFI)), de préférence à partir de fin 2017.

#### 4. **Transparence**

- La Plateforme sera gérée de façon transparente, et son programme de travail et ses réalisations seront mis à la disposition :
  - du grand public (par le biais d'un site Internet, par exemple)
  - des parties prenantes gouvernementales, y compris le G20 et d'autres forums (comptes rendus écrits et oraux)
  - des donateurs qui apportent un soutien financier.

#### **E. Activités**

La Plateforme sera centrée sur la production de résultats conjoints ainsi que sur le partage d'informations et les activités de coordination.

##### ***Résultats conjoints***

Les membres de la Plateforme produiront conjointement les résultats suivants, qui seront publiés sous sa marque :

#### **E1. Élaboration pour les pays en développement d'outils pertinents dans le domaine de l'imposition des entreprises multinationales, notamment en lien avec les mesures issues des rapports BEPS.**

Contexte L'imposition des entreprises multinationales couvre un large éventail de questions, à commencer par celles couvertes dans le cadre du paquet de mesures BEPS mais également d'autres, comme les incitations fiscales, les problèmes de comparabilité et le transfert indirect d'actifs. Ces questions concernent tous les pays. Le Groupe de travail sur le développement du G20 a demandé en particulier aux OI d'élaborer des manuels pratiques afin d'aider les pays en développement à traiter certaines de ces questions, qui peuvent ou non entrer dans le champ d'application des mesures BEPS.

Action conjointe des OI Les travaux relatifs à ces manuels pratiques sont déjà en cours, et placés sous la direction de différentes OI selon le domaine d'expertise requis pour chacun d'entre eux.

## Résultats

Le rapport sur les incitations fiscales, premier de ces manuels, a déjà été publié. Les OI poursuivront leur collaboration sur les sept autres manuels pratiques demandés par le G20, qui verront le jour avant mars 2018. Le Cadre inclusif sera associé au développement des manuels pratiques, qui relèvent de la responsabilité des membres de la Plateforme.

Plusieurs de ces manuels pratiques (sur les prix de transfert notamment) s'inscrivent de toute évidence dans le cadre du Projet BEPS. Le sixième d'entre eux, relatif à la comparabilité des données, pourra s'appuyer fortement sur les travaux relatifs aux prix de transfert et faciliter considérablement ceux qui seront entrepris ultérieurement, dans le domaine de l'établissement des normes, sur les mesures de simplification qui contribuent également à la protection de l'assiette fiscale.

Les travaux sur le transfert indirect d'actifs pourraient avoir une portée significative et soulever des questions stratégiques sur les normes internationales existantes.

L'élaboration des manuels pratiques exigera de la part de l'ensemble des OI d'importants efforts, et constituera l'une des principales activités de la Plateforme jusqu'en mars 2018.

## **E2. Accompagnement des pays en développement intéressés à prendre part à la mise en œuvre du paquet BEPS et contribution à l'établissement de futures normes mondiales en matière de fiscalité internationale.**

### Contexte

Comme indiqué plus haut, un Cadre inclusif pour le suivi de l'environnement issu du projet BEPS est en cours d'élaboration. Les OI seront sollicitées pour aider les pays intéressés à mettre en œuvre et adapter les mesures BEPS et à les appliquer de façon cohérente.

Action  
conjointe  
des OI

L'OCDE, à la demande du G20, pilotera les travaux relatifs à l'élaboration et à la mise en place du Cadre inclusif mentionné plus haut, auquel participeront, sur un pied d'égalité, l'ensemble des pays intéressés. Les autres OI seront associées à ces travaux ainsi qu'au programme d'action en matière de fiscalité internationale dans son ensemble, en a) mettant à profit leur expertise pour conseiller les pays en développement susceptibles de vouloir rejoindre le Cadre inclusif sur les modalités de mise en œuvre des mesures issues du projet BEPS les mieux adaptées ; b) capitalisant sur leur expertise pour accompagner les pays en développement qui souhaitent prendre activement part au Cadre inclusif, et c) identifiant les lacunes, failles ou problèmes auxquels se heurtent les pays en développement, et en les faisant remonter lors des débats aux sein du Cadre inclusif. Le FMI, les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale participeront en qualité d'observateurs aux organes, principaux et subsidiaires, qui composent le Cadre inclusif.

Résultats

Analyses conjointes, par exemple :

- Lacunes, failles ou problèmes rencontrés par les pays en développement ;
- Délais et autres questions relatives à la mise en œuvre des normes internationales dans les pays en développement.

### **E3. Questions relatives au renforcement des capacités.**

<u>Contexte</u>	Le développement de systèmes fiscaux efficaces dans les pays en développement exigera une intensification des efforts de réforme de la part de ces pays, qui seront aidés dans leur tâche par l'action coordonnée, les conseils, les formations et l'assistance technique offerts par les OI et d'autres instances.
<u>Action conjointe des OI</u>	La conjonction des efforts aura des avantages certains pour les pays membres des OI dans plusieurs domaines : le développement de synergies et la répartition efficace des tâches entre les principales parties prenantes, en s'appuyant sur la transparence des informations relatives aux attributions de chacun et sur la reconnaissance des avantages comparatifs propres à chaque OI ; le développement de supports de formation communs, détenus conjointement par les différentes OI, ainsi que d'autres ressources visant à exploiter les synergies et à limiter les doublons et les incohérences en matière de conseils.
<u>Résultats</u>	Les résultats devraient notamment inclure : <ul style="list-style-type: none"><li>• des supports de formation communs et conjoints, liés notamment au processus d'établissement des normes, et le développement de programmes de « formation des formateurs » afin de maximiser les résultats en minimisant les coûts.</li><li>• différents rapports sur l'impact de l'assistance fournie par les OI sur la mise en œuvre des réformes fiscales dans les pays en développement.</li></ul>

#### **E4. Renforcement de la sensibilisation en vue du développement de mécanismes efficaces d'échange de renseignements.**

Contexte L'efficacité de l'échange de renseignements est essentielle pour lutter contre le transfert de bénéficiaires et les flux financiers illicites. La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (Convention multilatérale) est l'instrument multilatéral le plus complet disponible à ce jour pour toutes les formes de coopération en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, en tant qu'instance fiscale la plus inclusive au monde, a accompli de rapides progrès dans le suivi des normes d'échange de renseignements et la levée du secret bancaire. La prochaine étape consistera à développer plus avant ces travaux afin d'inciter un plus grand nombre de pays à participer au Forum et à signer la Convention multilatérale.

Action conjointe des OI Afin de maintenir le dynamisme du Forum, les OI pourraient conjuguer leurs efforts pour sensibiliser plus avant les pays en développement à l'impact du suivi des normes internationalement reconnues.

Résultats Analyse et déclaration sur le rapport coûts/avantages pour les pays en développement qui s'engagent à respecter les dispositions relatives à l'échange international de renseignements.

#### **E5. Fiscalité et économie informelle.**

Contexte Le terme « informel » recouvre, dans le domaine fiscal, un large éventail de préoccupations : facteurs incitant ou dissuadant les micro et petites entreprises à exercer dans la légalité ; conception du système fiscal à la lumière des coûts importants que représente le recouvrement de l'impôt pour les administrations fiscales : multiples formes de non-respect de la législation fiscale ; et compréhension des arbitrages entre objectifs de recettes/d'élargissement de l'assiette fiscale et nécessité d'asseoir la légitimité de l'État.

<u>Action conjointe des OI</u>	« L'économie informelle », dont l'ampleur et la nature varient d'un pays à l'autre, constitue néanmoins une préoccupation fiscale pour l'ensemble d'entre eux. L'encadrement des questions de fiscalité et d'économie informelle auxquelles font face en particulier les pays en développement est peu balisé ; et les décideurs et administrateurs disposent d'orientations limitées. D'où la possibilité pour les OI de combler cette lacune.
<u>Résultats</u>	Production commune de documents d'orientation, d'analyses et d'instructions.

#### ***E6. Partage de l'information et coordination entre les membres.***

Outre les résultats spécifiques proposés ci-dessus, la Plateforme offre un lieu de coordination et de partage de l'information sur certaines questions fiscales hautement prioritaires. Une liste non exhaustive de thèmes est présentée ci-dessous à des fins d'illustration. Tous les deux ans, la Plateforme organisera également des Conférences mondiales, qui devraient permettre de mobiliser les responsables des OI et d'examiner les principales questions d'actualité dans un contexte plus vaste.

##### **1. Statistiques des recettes publiques**

*Des statistiques des recettes publiques comparables et fiables sont essentielles aux fins de l'analyse fiscale et du suivi des ODD. Cela suppose que les OI partagent l'information, coordonnent leurs efforts et mettent à profit leurs avantages comparatifs respectifs pour développer des données sur le recouvrement des recettes et veiller à l'utilisation efficace de ces données.*

##### **2. Évaluation diagnostique de l'administration fiscale**

*Les travaux d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale offrent aux organisations partenaires (TADAT, RA-FIT et FAF) des opportunités d'enrichissement mutuel.*

##### **3. Fiscalité des ressources naturelles, y compris dans les États fragiles.**

*Des efforts considérables sont nécessaires pour relever les défis fiscaux posés par les industries extractives, récemment aggravés par la chute des cours d'un grand nombre de matières premières.*

**4. Traitement fiscal des biens et services financés par l'aide.**

*Les travaux du Dialogue fiscal international,<sup>5</sup> notamment le projet de lignes directrices examiné par le Comité d'experts sur la coopération en matière fiscale des Nations Unis,<sup>6</sup> ont porté leurs fruits, puisque quatre donateurs ont mis fin à la pratique de revendications d'exonérations. L'analyse menée par le Dialogue étant obsolète, il est nécessaire de partager des informations à jour sur les coûts incombant aux pays en développement.*

---

<sup>5</sup> Dialogue fiscal international (2006), *Tax treatment of donor-financed projects: A discussion paper prepared by the International Tax Dialogue.*

<sup>6</sup> E/C.18/2007/CRP.12



