



QUATRIÈME RÉUNION DU FORUM DE L'OCDE SUR L'ADMINISTRATION FISCALE

10-11 janvier 2008

Communiqué du Cap

Communiqué du Cap

11 janvier 2008

Depuis deux jours, nous, Directeurs et Directeurs adjoints des administrations fiscales de 45 économies, sommes réunis au Cap, Afrique du Sud, sous les auspices du Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale. L'objet de notre réunion était triple :

- Nous avons entrepris avec des représentants du secteur privé une discussion sur les grandes tendances commerciales mondiales et sur leurs conséquences pour les administrations fiscales.
- Nous avons accueilli favorablement les conclusions et recommandations d'une étude sur le rôle des intermédiaires fiscaux qui avait été lancée à Séoul.
- Nous avons démontré notre volonté de rechercher des moyens concrets d'aider les administrations fiscales africaines à améliorer leur capacité à percevoir les recettes publiques qui leur permettront d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

(i) Tendances mondiales dans le domaine des transactions commerciales et de la gestion de patrimoine

Nous sommes éminemment conscients du fait que les administrations fiscales nationales ont de plus en plus besoin de prendre en compte l'évolution intervenue au niveau international ainsi que les nouveaux modes de fonctionnement des entreprises dans la détermination de leurs priorités et des domaines sur lesquels elles mettent l'accent. Les entreprises s'internationalisent chaque jour davantage et leur main-d'œuvre est de plus en plus mobile à l'échelon international. Le moment était donc venu, pour nous directeurs d'administrations fiscales, d'entendre ce que les dirigeants de grandes entreprises ont à dire sur les principales tendances mondiales en matière de transactions commerciales et de gestion de patrimoine. Ces dirigeants, qui représentaient certaines des plus importantes entreprises du monde, ont également été en mesure d'échanger avec nous des idées sur les conséquences que cette évolution pourrait avoir pour les administrations fiscales et sur ce qu'ils considéraient comme les défis qui se présentent dans le cadre des relations entre entreprises et autorités nationales. Leur participation nous a permis d'être mieux informés de leurs approches en matière de gestion de leurs opérations au niveau mondial tout en précisant certains des éléments déterminants de leurs méthodes. Nous avons exprimé notre gratitude à ces dirigeants et convenu que ce dialogue constituerait une caractéristique permanente des travaux du Forum.

(ii) Le suivi de la déclaration de Séoul : instauration d'une relation approfondie

Dans une déclaration formulée lors de la réunion de 2006 du Forum sur l'administration fiscale, appelée « Déclaration de Séoul », nous avons reconnu qu'il était de plus en plus difficile d'assurer le respect des législations fiscales nationales, dans la mesure où la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux, ainsi que les progrès des technologies des communications, ont ouvert le marché mondial à un ensemble beaucoup plus large de contribuables. Si la déclaration de Séoul a fait état des avantages de l'ouverture accrue de l'environnement économique, nous avons également mis en exergue certains des défis auxquels font face les administrations fiscales à l'heure de convaincre leurs contribuables de s'acquitter de leurs obligations fiscales nationales et pour mettre en échec la planification fiscale agressive. C'est dans ce contexte que nous avons lancé l'étude de l'OCDE sur le rôle des intermédiaires fiscaux.

Cette étude, dirigée par des fonctionnaires du Trésor britannique (*HM Revenue and Customs*) et par le Secrétariat de l'OCDE (désignés ci-après sous le nom de « groupe d'étude ») a démarré il y a quinze mois.

Tous les participants au Forum sur l'administration fiscale ont été associés à ces travaux et le secteur privé a été amplement consulté. Des représentants des professions comptable et juridique ainsi que des groupements d'entreprises, dont le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), ont fait part de leurs réactions et de leurs avis tout au long de l'étude. Nous souhaitons souligner l'importance et l'utilité de ce dialogue et confirmer notre intention de l'approfondir.

L'étude, qui était centrée initialement sur le rôle des intermédiaires fiscaux dans l'optimisation fiscale agressive, a vu son cadre s'élargir à l'examen de la relation tripartite entre les administrations fiscales, les contribuables et les intermédiaires fiscaux.

Le rapport du groupe d'étude diffusé aujourd'hui, qui porte sur les gros contribuables et ceux qui les conseillent, reconnaît que les réalités varient grandement d'un pays à l'autre si bien que les recommandations qu'il énonce seront peut-être plus pertinentes pour certains pays que pour d'autres. Les principales conclusions qui se dégagent du rapport sont les suivantes :

- Les intermédiaires fiscaux jouent un rôle vital dans nos systèmes fiscaux car ils aident les contribuables à comprendre leurs obligations et à s'y conformer dans un monde de plus en plus complexe. Toutefois, certains d'entre eux sont aussi concepteurs et promoteurs de montages fiscaux agressifs.
- Les administrations fiscales utilisent différentes méthodes (par exemple l'immatriculation et la réglementation des intermédiaires fiscaux et la communication préalable des dispositifs d'optimisation fiscale agressive) face à la participation d'intermédiaires fiscaux à ces pratiques fiscales agressives et elles réexaminent de manière continue leurs stratégies afin de s'assurer qu'elles sont judicieuses et appropriées.
- Les intermédiaires fiscaux peuvent offrir à leurs clients des possibilités d'optimisation fiscale agressive mais les contribuables définissent eux-mêmes leurs stratégies en matière de gestion du risque fiscal et déterminent le niveau de risque fiscal auquel ils sont disposés à se soumettre. Ce sont les contribuables qui décident de saisir ou non une opportunité spécifique et il est donc tout à fait possible d'influencer la demande dans ce domaine – c'est en tout cas vrai des grandes entreprises qui ont fait l'objet de ce rapport.
- La gestion du risque constitue pour les administrations fiscales un instrument essentiel leur permettant de répondre rapidement à des circonstances qui changent, de s'assurer que les stratégies de traitement du risque sont adaptées à leurs priorités et s'appliquent à tous leurs domaines d'intervention, et leur permet d'optimiser l'utilisation de leurs ressources.
- Des informations actualisées, pertinentes et fiables sont nécessaires pour assurer une gestion efficace du risque et il est clair que c'est le contribuable lui-même qui constitue la source la plus complète d'informations de ce type. En conséquence, le rapport a étudié les moyens d'établir, entre l'administration fiscale et les contribuables, une relation fondée sur une communication rapide des problèmes fiscaux potentiels et sur la transparence.
- Les administrations fiscales pourraient instaurer des relations plus efficaces et efficientes avec les contribuables et les intermédiaires fiscaux si leurs actions étaient fondées sur les qualités suivantes :
 - Compréhension des problèmes grâce à une bonne connaissance des réalités commerciales
 - Impartialité

- Proportionnalité
- Transparence
- Réactivité

Ces éléments sont essentiels à toute administration fiscale et doivent sous-tendre l'ensemble de leurs relations avec les contribuables.

- Lorsque les administrations fiscales possèdent ces cinq qualités et appliquent des processus efficaces de gestion du risque, les grandes entreprises seront davantage disposées à nouer avec elles une relation fondée sur la coopération et la confiance, que le rapport désigne sous le nom de «relation approfondie».
- Une «*relation approfondie*» présente des avantages tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables. Le rapport rappelle que les contribuables qui se comportent de manière transparente peuvent s'attendre à voir lever plus rapidement leurs incertitudes dans le domaine fiscal, à être moins systématiquement contrôlés et à supporter des coûts de discipline fiscale moindres. Une *relation approfondie* entre les administrations fiscales et les intermédiaires fiscaux présenterait également d'importants avantages.
- Les administrations fiscales doivent comparer les avantages de cette *relation approfondie* avec les contribuables et les intermédiaires fiscaux avec ceux que présentent les mesures répressives classiques.

En annexe du présent communiqué, on trouvera résumé des recommandations formulées dans le rapport. On peut consulter le rapport sur <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf>.

Nous ne pensons pas que la demande en matière d'optimisation fiscale agressive disparaîtra ni que tous les intermédiaires fiscaux cesseront de fournir des moyens de la pratiquer. En outre, certaines grandes entreprises peuvent décider de ne pas s'engager dans une telle *relation approfondie*. C'est en continuant à perfectionner nos processus de gestion du risque pour identifier ces contribuables et prévoir le niveau de ressources nécessaire que nous pourrions nous assurer qu'ils respectent les obligations légales qui leur incombent. Les grandes entreprises qui se refusent à adhérer au principe de transparence et leurs conseillers doivent savoir qu'ils ne peuvent pas s'attendre à prospérer aux dépens des autres.

Au cours de nos discussions, nous avons également noté que certaines banques, en particulier les banques d'investissement, jouent un rôle important dans la mise au point et l'application de la planification fiscale agressive, aussi bien pour le compte de leurs clients que pour les transactions interbancaires et celles qui sont effectuées pour leur propre compte. Le groupe d'étude n'a pas été en mesure d'approfondir suffisamment sa compréhension du mode de fonctionnement de ce secteur, ce qui a rendu plus difficile l'étude des avantages d'une *relation approfondie* pour ces contribuables. Les particuliers très fortunés peuvent également avoir recours à des montages fiscaux agressifs mais, par manque de temps, le groupe d'étude n'a pas pu examiner les stratégies à mettre en œuvre dans ce cadre. Ces deux domaines feront également l'objet de travaux futurs s'appuyant sur les initiatives déjà prise par les groupes de travail du Comité des affaires fiscales de l'OCDE.

Nos débats des deux derniers jours ont mis en évidence l'importance accrue des techniques de gestion du risque et les avantages que l'on peut raisonnablement attendre lorsque les administrations fiscales et les contribuables respectent les principes qui sous-tendent la *relation approfondie* décrite ci-dessus. En conséquence, nous avons convenu que les administrations fiscales souhaiteraient peut-être élaborer leur

propre programme afin de s'orienter progressivement vers l'application des principes généraux exposés dans le rapport. Nous avons également convenu d'examiner et de partager les expériences des questions évoquées dans ce rapport, notamment en ce qui concerne la *relation améliorée*.

Nous remercions M. Dave Hartnett, président en exercice, *HM Revenue and Customs*, pour la contribution remarquable qu'il a apportée à l'étude sur le rôle des intermédiaires fiscaux. Nous remercions également le groupe d'étude pour sa contribution très précieuse.

(iii) Renforcement des capacités dans les administrations fiscales africaines

Nous nous félicitons du fait que pour la première fois plusieurs directeurs d'autorités fiscales africaines ont participé à nos discussions et ont été en mesure d'échanger des expériences dans un grand nombre de domaines. Nous avons obtenu des informations précieuses sur les progrès réalisés et les défis auxquels font face leurs administrations respectives, certains étant communs et d'autres spécifiques aux pays africains.

Nous constatons que l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des administrations fiscales du continent africain contribuera à favoriser la mise en place d'États et de gouvernements plus performants et plus responsables vis-à-vis de leurs concitoyens. Nous avons également reconnu qu'afin de renforcer ces administrations fiscales, il est nécessaire d'établir des partenariats afin de les doter d'institutions mieux adaptées et de favoriser le renforcement des capacités.

Nous sommes tout à fait conscients de la nécessité d'intensifier les travaux dans ce domaine. Nous appuyons donc fortement la proposition visant à poursuivre ce dialogue en tenant une conférence sur *La fiscalité, la gouvernance et le renforcement des capacités en Afrique* fin mai 2008.

Cette conférence, qui sera organisée par l'administration fiscale d'Afrique du Sud (*South African Revenue Service*) rassemblera des directeurs d'administrations fiscales africaines et des organisations qui travaillent dans le domaine de la fiscalité et de la gouvernance, dont le Fonds Monétaire International (FMI), l'OCDE, la Banque mondiale, l'organisation mondiale des douanes (OMD) et des agences donatrices. Il est envisagé que cette conférence approfondisse, entre autres, nos discussions d'aujourd'hui et étudie les moyens d'optimiser les efforts actuellement entrepris pour renforcer les capacités des administrations fiscales africaines. En particulier, nous proposons que la conférence de mai étudie la création, sur le continent africain, d'un Centre fiscal international financé par les organismes donateurs et par d'autres parties intéressées. Ce centre aura pour vocation de développer une approche plus systématique visant à renforcer les capacités sur le continent africain. Ce faisant, il serait souhaitable que ce centre coopère avec les organisations internationales intéressées ainsi qu'avec d'autres institutions et organismes donateurs pour mettre l'accent sur la conception et l'application de bonnes pratiques. Il tentera, par ailleurs, de développer des synergies et d'optimiser l'utilisation de ressources limitées.

(iv) Prochaines étapes

Nos réflexions ont également porté sur les autres questions de la déclaration de Séoul et nos conclusions sont les suivantes :

- Nous avons l'intention de compléter le projet lancé à Séoul pour améliorer la formation des fonctionnaires de l'administration fiscale dans le domaine de la fiscalité internationale.
- Nous notons les progrès très satisfaisants réalisés dans l'élaboration du répertoire du CAF sur l'optimisation fiscale agressive et nous encourageons la poursuite de ces travaux importants.

- Nous prenons également acte des travaux en cours concernant les possibilités d'application des principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE au domaine de la fiscalité et nous continueront à mettre en commun nos expériences en établissant un dialogue avec les présidents et conseils d'administration de sociétés cotées en bourse sur les méthodes qu'ils utilisent pour gérer leurs risques fiscaux.

Nous nous félicitons aussi des progrès réalisés dans les travaux de l'OCDE sur les centres financiers extraterritoriaux et estimons que cette initiative complète les travaux du Forum sur l'administration fiscale visant à assurer un meilleur respect des obligations fiscales.

Ces initiatives ainsi que les travaux de suivi de l'étude sur le rôle des intermédiaires fiscaux seront discutés lors de notre prochaine réunion.

De plus, nous tenterons de poursuivre notre dialogue à l'échelon international avec les gros contribuables (grandes entreprises) et leurs conseillers. Nous avons eu l'occasion de constater que lorsque nous travaillons de concert avec eux, nous pouvons apprendre et influencer l'environnement mondial dans lequel nos systèmes fiscaux nationaux évoluent. Nous nous félicitons de leur réaction aux préoccupations collectives que nous avons exprimées à Séoul et nous espérons que les entreprises ont autant profité que nous et continueront à profiter de nos échanges.

Au fur et à mesure que les entreprises prennent une envergure planétaire, nous sommes convaincus que les administrations fiscales doivent elles aussi améliorer leur coopération internationale et partager davantage leurs expériences afin d'aboutir à une compréhension commune de l'impact de la mondialisation sur les régimes fiscaux. La réussite du FAF démontre que l'union fait la force et nous continuerons à renforcer notre coopération internationale.

Enfin, nous avons exprimé notre gratitude au gouvernement sud africain et à l'administration fiscale d'Afrique du Sud pour l'organisation de cette quatrième réunion du Forum sur l'administration fiscale ainsi qu'à M. Mark Everson, ancien Commissioner de l'*Internal Revenue Service* (Etats-Unis) et à M. Paul Gray, ancien directeur du *HM Revenue and Customs* pour la manière dont ils ont dirigé les travaux du Forum depuis la réunion de Séoul. Nous avons accueilli favorablement la proposition du *Mexican Servicio de Administración Tributaria* (SAT) du Mexique d'organiser en mai 2009 la cinquième réunion du Forum sur l'administration de l'impôt. Une liste des économies et organisations participant à cette réunion est annexée à la présente.

Annexe

Recommandations énoncées dans le rapport du groupe d'étude

Comme le fait observer l'ensemble de ce rapport, les relations entre les administrations fiscales, les contribuables et les intermédiaires fiscaux diffèrent beaucoup selon les pays membres du Forum sur l'administration de l'impôt. En outre, ces relations s'inscrivent dans des cadres administratifs, juridiques et culturels différents. Il appartient donc à chaque pays de décider de la manière dont il applique les recommandations dans leur propre contexte. C'est dans ce contexte que les recommandations suivantes doivent être envisagées.

En ce qui concerne la gestion du risque, le Groupe d'étude recommande que les pays du Forum sur l'administration de l'impôt :

- utilisent la gestion du risque comme instrument permettant d'affecter des ressources au traitement des risques prioritaires liés à la discipline fiscale, et notamment de la planification fiscale agressive.
- continuent d'apporter leur soutien aux travaux en cours de l'OCDE sur la gestion du risque.
- continuent de rechercher les moyens de coopérer et d'améliorer les échanges de renseignements, notamment en ce qui concerne les questions évoquées dans ce rapport ;
- formulent leurs propres méthodes de traitement du risque associé aux intermédiaires fiscaux ;
- s'assurent que les responsables de l'élaboration des normes comptables soient conscients des besoins des administrations fiscales.

Pour améliorer leur capacité de répondre aux besoins des contribuables, le Groupe d'étude recommande que les administrations fiscales continuent à améliorer leurs capacités dans les domaines suivants :

- compréhension fondée sur une meilleure connaissance des réalités commerciales
- impartialité
- proportionnalité
- ouverture (communication de renseignements et transparence)
- réactivité.

Pour rendre les autorités fiscales plus compréhensives grâce à une meilleure sensibilisation aux réalités commerciales, le groupe d'étude recommande que les administrations (i) examinent les possibilités de coopération avec les grandes entreprises et les intermédiaires fiscaux afin d'assurer une formation aux questions à traiter et (ii) examinent les moyens de faire en sorte que leur organisation et leurs structures puissent favoriser la sensibilisation aux réalités commerciales.

En ce qui concerne l'ouverture, le groupe d'étude recommande que :

- les administrations fiscales envisagent d'améliorer la transparence de leur approche d'ensemble de la gestion du risque, notamment pour ce qui est des types de comportements ou de transactions que l'administration considère comme présentant des risques et des mesures à prendre pour y faire face ;
- les administrations fiscales ne publient pas tous les détails des modalités selon lesquelles les contribuables ou les questions sont sélectionnés pour faire l'objet d'une enquête, notamment les algorithmes utilisés dans les moteurs informatisés d'évaluation des risques, dans la mesure où cela risquerait d'induire un comportement injustifié de la part de certains contribuables ;
- les différents pays décident s'il y a lieu de faire preuve d'ouverture avec certains contribuables en particulier en ce qui concerne leur évaluation d'ensemble du risque que présentent ces derniers et, dans l'affirmative, de quelle manière ; et
- les pays réexaminent leur approche en matière de consultation.

En ce qui concerne la relation renforcée, le groupe d'étude recommande que les administrations fiscales mettent en place un environnement dans lequel la confiance et la coopération puissent se développer de sorte que des relations améliorées avec les grandes entreprises et les conseillers fiscaux puissent exister.

En ce qui concerne les contribuables et les conseillers fiscaux qui ne sont pas disposés à renforcer la communication d'informations et la transparence, le Groupe d'étude recommande que :

- les administrations fiscales évaluent les risques présentés par les différents contribuables sur la base des informations disponibles et y répondent en conséquence ; et
- les administrations fiscales utilisent une approche fondée sur le risque directement destinée aux conseillers fiscaux qui ne sont pas disposés à s'engager dans des relations présentant un avantage mutuel afin de faire apparaître les conséquences d'une telle attitude.

Annexe

Economies et organisations ayant participé à la quatrième réunion du Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale

Afrique du Sud
Allemagne
Argentine
Australie
Autriche
Belgique
Brésil
Botswana
Canada
Chili
Chine
Corée
Danemark
Espagne
Etats-Unis
Fédération de Russie
Finlande
France
Ghana
Hong Kong, Chine
Hongrie
Inde
Irlande
Italie
Japon
Malaisie
Mexique
Mozambique
Nigéria
Norvège
Nouvelle-Zélande
Ouganda
Pays-Bas
Pologne
Portugal
Rép. Slovaque
Rép. Tchèque
Royaume-Uni
Rwanda
Sénégal
Singapour
Slovénie
Suède
Suisse
Turquie

Commission européenne, Fonds Monétaire International (FMI), Intra-European Organisation of Tax Administrations, Organisation Mondiale des Douanes (OMD)