



Conseil économique et social

Distr. générale
29 juillet 2016
Français
Original : anglais

Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Douzième session

Genève, 11-14 octobre 2016

Point 3 b) iv) de l'ordre du jour provisoire*

Examen des questions de fond relatives à la coopération internationale en matière fiscale : questions diverses : renforcement des capacités

Améliorer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales des pays en développement

Note du Secrétariat

1. Les ministres des finances et gouverneurs de banque centrale du Groupe des 20, dans leur communiqué du 27 février 2016, ont demandé au Fonds monétaire international (FMI), au Groupe de la Banque mondiale, à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et à l'Organisation des Nations Unies (ONU) de recommander des mécanismes afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre et du financement des programmes d'assistance technique et de leur faire rapport à leur réunion des 23 et 24 juillet 2016.

2. En réponse à cette demande, ces quatre organisations, travaillant ensemble en tant que membres de la nouvelle Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, ont défini une série de recommandations et de facteurs habilitants, en s'inspirant de leurs expériences individuelles dans l'exécution de projets de coopération technique et en tirant parti de leurs échanges avec les autres prestataires d'assistance technique, les partenaires de développement et, surtout, les gouvernements nationaux. Ces recommandations prennent en compte les observations communiquées par des gouvernements, des entreprises, des membres de la société civile et des particuliers, suite à l'invitation qui leur avait été expressément adressée à cet effet.

3. L'annexe à la présente note reproduit le résumé analytique et le résumé des recommandations figurant dans le rapport soumis au Groupe des 20 par le FMI, le Groupe de la Banque mondiale, l'OCDE et l'ONU sous le titre « Améliorer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales des pays en

* E/C.18/2016/1.



développement ». Les Ministres des Finances et les Gouverneurs de banque centrale du Groupe des 20 ont pris acte du rapport lors de la réunion qu'ils ont tenue à Chengdu (Chine), les 23 et 24 juillet 2016, et en ont demandé une version actualisée pour le milieu de 2017. Le texte intégral du rapport est affiché en ligne sur le site Web du Bureau du financement du développement (www.un.org/esa/ffd/tax-cooperation/tc_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html). La présente note est soumise au Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, ainsi qu'aux observateurs présents à sa douzième session, pour information et nouvelles observations.

Annexe

Extrait du rapport soumis au Groupe des 20 par le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des Nations Unies sur l'amélioration du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales des pays en développement

I. Résumé analytique

1. Le présent rapport fait suite à la demande adressée en février 2016 par les Ministres des Finances et Gouverneurs de banque centrale du Groupe des 20 au Fonds monétaire international (FMI), au Groupe de la Banque mondiale, à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et à l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour qu'ils formulent des recommandations sur les mécanismes propres à assurer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes d'assistance technique et sur la façon dont les pays peuvent contribuer au financement des projets en matière de fiscalité et de l'assistance technique directe, et qu'ils leur présentent un rapport contenant ces recommandations à la réunion du Groupe des 20 des 23 et 24 juillet 2016.

2. Le rapport a été établi dans le cadre de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, sous la responsabilité des secrétariats et des membres du personnel des quatre organisations chargées de son établissement. Il est le fruit d'un large consensus entre les membres du personnel concernés, mais ne doit pas être considéré comme reflétant les vues officielles de ces organisations ou de leurs États membres^{a,b}.

3. Cette demande intervient alors même que l'on prend de plus en plus conscience de l'importance de systèmes fiscaux solides et du soutien extérieur nécessaire à leur renforcement et que les économies avancées se montrent de plus en plus disposées à accroître sensiblement leurs financements et leurs autres apports d'aide dans ce domaine. Si des progrès réels ont été accomplis dans l'accroissement des recettes fiscales des pays à faible revenu ces deux dernières décennies, il est évident que pour nombre de ces pays ces recettes restent bien en deçà des niveaux vraisemblablement requis pour atteindre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 et assurer une croissance stable et solide. Le rapport part également du principe que ce n'est pas seulement le montant des recettes qui sont levées qui compte mais aussi la manière dont elles sont levées – et que de solides systèmes fiscaux sont indispensables aux objectifs d'équité et de progrès sur la voie de l'édification de l'État.

^a Il convient de noter ici que, dans la mesure où les recommandations contenues dans le rapport supposent que certaines tâches seront entreprises par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, la réalisation de ces tâches dépendra de la mise à disposition de ressources suffisantes à cet effet.

^b Le rapport a bénéficié des observations communiquées par des pays, des organisations de la société civile, des organisations professionnelles et des particuliers au cours d'une période d'examen public (30 juin-8 juillet 2016).

4. Dans ce contexte, le rapport tire parti de l'expérience des organisations internationales pour analyser comment le soutien au renforcement des capacités fiscales peut être amélioré. Il ne cherche pas à réaffirmer la nature des difficultés auxquelles sont confrontés les pays en développement, auxquelles beaucoup d'écrits ont été consacrés, mais met plutôt l'accent sur les moyens d'assurer que l'appui nécessaire est fourni à ces pays pour les aider à surmonter ces difficultés.

5. Une condition préalable indispensable au renforcement des capacités fiscales est la ferme détermination des pays. Bien que cette détermination politique doive prendre corps à l'intérieur du pays et de son gouvernement et qu'elle ne puisse pas résulter d'un soutien extérieur, le rapport évalue les moyens de la stimuler et de la consolider. Cette détermination étant acquise, le rapport met en évidence plusieurs facteurs habilitants essentiels au renforcement des capacités fiscales :

- Une stratégie cohérente en matière de recouvrement des recettes dans le cadre d'un plan de financement du développement;
- Une étroite coordination entre des prestataires bien informés et soucieux des résultats;
- Une solide base de connaissances et de preuves;
- Une coopération et un soutien déterminés au niveau régional;
- Une plus large participation des pays en développement à l'activité normative internationale.

6. Le rapport contient plusieurs recommandations concernant les mesures à prendre pour mettre en place ou renforcer ces facteurs habilitants, au premier rang desquelles figurent : a) les actions que peuvent engager le Groupe des 20, les organisations internationales et les autres partenaires de développement pour encourager l'appui politique au développement des systèmes fiscaux; b) l'élaboration, selon les cas, de stratégies de recouvrement des recettes, ou de plans de réforme fiscale, pilotés par les pays; c) l'aide aux parties prenantes non gouvernementales; d) l'aide des partenaires de développement au rehaussement des compétences managériales et techniques des services des impôts; e) diverses approches propres à améliorer la coordination et la collaboration entre prestataires et à éviter la fragmentation du soutien et des interventions; f) l'intensification des travaux, entre autres par les partenaires au sein de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, afin de générer des données comparables et fiables; g) le renforcement du soutien aux organisations fiscales régionales et des partenariats établis avec ces organisations; et h) l'aide à la participation efficace des pays en développement aux discussions et institutions internationales concernant les politiques fiscales.

7. Les prochaines étapes des travaux devraient consister en la mise en œuvre de 3 à 5 stratégies pilotes de recouvrement des recettes à moyen terme; en la fourniture aux pays en développement d'une aide pour assurer leur participation efficace aux discussions et institutions internationales concernant les politiques fiscales; en la réalisation par les organisations internationales d'études pour mesurer l'impact des diverses interventions; et en l'établissement d'un rapport de suivi par les organisations internationales dans un délai de trois ans pour mettre en évidence les enseignements tirés des mesures ci-après.

II. Résumé des recommandations

L'essentiel : une ferme détermination des pays dans un contexte politique favorable

8. **Recommandation 1** : Le Groupe des 20, les organisations internationales et les partenaires de développement devraient encourager l'appui politique au développement des systèmes fiscaux. Parmi les actions envisageables figurent l'assujettissement de l'aide financière à des exigences précises et des dispositions de responsabilité mutuelle, telles que celles de l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba.

Facteur habilitant 1 : Une stratégie cohérente en matière de recouvrement des recettes dans le cadre des plans de financement du développement

9. **Recommandation 1 a)** : Les autorités nationales, avec l'aide des organisations internationales actives dans un pays, et les partenaires de développement impliqués dans l'appui à la réforme fiscale devraient élaborer des stratégies spécifiques de recouvrement des recettes à moyen terme adaptées aux conditions nationales^c, en vue de lancer 3 à 5 stratégies pilotes d'ici à juillet 2017. Les partenaires de la Plateforme tireront des enseignements de cette expérience et les diffuseront aux fins de l'élaboration de nouvelles stratégies et de plans de réforme de manière plus générale.

10. **Recommandation 1 b)** : Les donateurs/les pays du Groupe des 20 devraient encourager et faciliter le renforcement des capacités dont ont besoin les parties prenantes locales (y compris les entreprises, les organisations de la société civile et les médias) pour engager des réformes et élaborer des stratégies de recouvrement des recettes à moyen terme.

Facteur habilitant 1.1 : un diagnostic adéquat des problèmes, risques et options pour l'élaboration d'une stratégie de recouvrement des recettes

11. **Recommandation 1 c)** : Les organisations internationales devraient mettre au point un outil/cadre de diagnostic pour évaluer les problèmes transfrontières, notamment la fraude, l'évasion et la délinquance fiscales.

Facteur habilitant 1.2 : une solide base de compétences managériales et techniques pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies de réforme

12. **Recommandation 1 d)** : Dans le cadre des efforts visant à renforcer les capacités organisationnelles, le Groupe des 20 et les partenaires de développement devraient encourager et soutenir la mise en place d'un cadre de hauts responsables de qualité, dotés des compétences managériales et techniques requises, dans les services fiscaux.

13. **Recommandation 1 e)** : Les partenaires au sein de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales devraient examiner et évaluer le recours à des outils de diagnostic (tels que l'outil d'évaluation diagnostique de

^c Les questions à couvrir sont notamment les moyens d'inciter les pays à participer, l'échelonnement de la mise en œuvre, la flexibilité nécessaire pour faire face à d'éventuelles évolutions à mesure que les gouvernements et les circonstances changent, la participation des parties prenantes, et les formes d'aide.

l'administration fiscale) pour hiérarchiser les réformes dans le cadre des stratégies de recouvrement des recettes à moyen terme et des programmes de réforme fiscale, et déterminer, à l'issue de ces évaluations, quels autres outils seraient utiles à cet égard, le cas échéant.

Facteur habilitant 2 : étroite coordination entre des prestataires bien informés et soucieux des résultats

14. **Recommandation 2 a)** : Les organisations internationales à l'œuvre au niveau des pays devraient faciliter une étroite collaboration entre les prestataires et les autres parties prenantes, cette collaboration étant un élément central des stratégies pilotes de recouvrement des recettes à moyen terme et, plus généralement, faciliter le renforcement de la coordination dans les pays, grâce à l'action à la fois des groupes de donateurs et des homologues des pays en développement chargés de la coordination.

15. **Recommandation 2 b)** : Pour favoriser la coopération au niveau des pays, les partenaires de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales devraient élaborer un manuel de bonnes pratiques, en s'inspirant des 10 Principes de l'engagement international en faveur de l'aide aux pays en développement en matière fiscale publiés par l'OCDE en 2012, et mettre en place un mécanisme volontaire d'examen collégial entre les partenaires de développement. Il s'agirait notamment de déterminer les moyens de faciliter la coordination entre les prestataires et les différentes parties prenantes dans les pays, comme les entreprises et les organisations de la société civile.

16. **Recommandation 2 c)** : La Plateforme de collaboration sur les questions fiscales devrait mettre au point des mécanismes pour appuyer l'élaboration de plans de travail concertés par tous les partenaires de développement concernant la mise en œuvre de stratégies de planification fiscale pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires et répondre à des problématiques fiscales internationales plus larges.

Facteur habilitant 2.1 : éviter la fragmentation au niveau de la fourniture et de la réception de l'aide

17. **Recommandation 2 d)** : Les prestataires et les bénéficiaires du soutien au renforcement des capacités fiscales devraient agir en totale coordination : il faudrait notamment une coordination efficace entre les différents organismes chargés de la réforme fiscale dans les pays bénéficiaires, épaulés par ceux contribuant au renforcement des capacités (« approche pangouvernementale »); alors que les organisations internationales devraient assurer la coordination entre leurs services s'occupant de différents domaines touchant au système fiscal et entre leurs divers correspondants en matière de fiscalité (« approche paninstitutionnelle »).

18. **Recommandation 2 e)** : Les pays du Groupe des 20 et les partenaires de développement devraient faciliter plus activement la participation de leurs agents du fisc en exercice aux activités de renforcement des capacités, notamment en les déchargeant rapidement et efficacement de service pour se consacrer à ces activités.

Facteur habilitant 2.2 : mesures communes et précises de l'efficacité du soutien

19. **Recommandation 2 f)** : La Plateforme de collaboration sur les questions fiscales examinera l'ensemble des indicateurs de résultats actuellement utilisés en vue de mettre en place un cadre de résultats fondé sur les bonnes pratiques et de définir des directives pour suivre les progrès des réformes en cours du système fiscal (politiques et administration) par rapport à un large éventail d'indicateurs, en tenant compte de la nécessité d'assurer un juste équilibre entre les besoins des partenaires de développement et la charge que représente l'établissement de rapports et en veillant à une application appropriée selon le contexte national.

Facteur habilitant 3 : une solide base de connaissances et de preuves

20. **Recommandation 3 a)** : Les partenaires de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, entre autres, devraient intensifier leurs travaux en collaboration pour générer des données comparables et fiables sur les statistiques des recettes fiscales et les principaux paramètres de la politique fiscale, et redoubler d'efforts pour développer les moyens statistiques dans le domaine de la fiscalité (y compris dans les administrations fiscales), tout en évitant les chevauchements inutiles.

21. **Recommandation 3 b)** : Le Groupe des 20 devrait encourager la pleine participation à l'Enquête internationale sur les administrations fiscales, en montrant l'exemple^d.

Facteur habilitant 4 : une coopération et un appui déterminés au niveau régional

22. **Recommandation 4** : Les pays membres du Groupe des 20 et les partenaires de développement devraient continuer de travailler en étroite partenariat avec les organisations fiscales régionales et fournir un soutien pour : consolider ces organisations et élargir la portée de leurs activités; encourager les réseaux locaux et l'échange de données d'expérience; soutenir le renforcement des capacités dans les secteurs visés; et influencer sur l'activité normative internationale et la mise en œuvre des règles.

Facteur habilitant 5 : une plus large participation des pays en développement à l'activité normative internationale

23. **Recommandation 5** : Les organisations internationales, les organisations fiscales régionales et les partenaires de développement devraient appuyer la participation effective des pays en développement aux discussions et aux institutions concernant les politiques fiscales. Les expériences positives devraient être diffusées plus largement afin de servir d'exemple.

Facteur habilitant 6 : l'apprentissage par l'expérience

24. **Recommandation 6 a)** : En coordination avec d'autres parties prenantes, la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales devrait rassembler et diffuser

^d Initiative du Centre interaméricain des administrations fiscales, du FMI, de l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales et de l'OCDE visant à collecter des données comparables au niveau mondial sur les administrations fiscales.

des données d'expérience afin de favoriser une meilleure compréhension des points forts et des points faibles des programmes de renforcement des capacités fiscales, notamment en évaluant l'impact des différentes interventions.

25. **Recommandation 6 b)** : Les organisations internationales devraient établir un rapport de suivi dans un délai de trois ans pour tenir compte des enseignements tirés concernant l'efficacité du soutien au renforcement des capacités fiscales, eu égard notamment à l'élaboration et à la mise en œuvre des propositions figurant dans le présent rapport.
