

Rapport annuel
2016/17



Inspecteurs des Impôts **Sans Frontières**

Une initiative conjointe OCDE/PNUD



*Au service
des peuples
et des nations*



© OCDE/PNUD 2017

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Crédits photo : Shutterstock.com

Table de matières

| | |
|--|----|
| Résumé | 5 |
| Abréviations et acronymes | 7 |
| Glossaire | 8 |
| Chapitre 1. L'initiative IISF dans son contexte | 9 |
| Chapitre 2. Activités IISF menées en 2016 | 15 |
| Chapitre 3. Enseignements tirés de l'expérience | 21 |
| Chapitre 4. Résultats | 27 |
| Chapitre 5. Évolution organisationnelle | 31 |
| Chapitre 6. Projet de programme de travail pour 2017/2018 | 35 |
| Annexe A. Missions | 37 |
| Annexe B. Composition du Comité directeur | 41 |
| Annexe C. Objectifs pour 2016-2019 | 43 |
| Références | 45 |

Résumé

Ce rapport, le premier depuis la conclusion du partenariat entre l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur l'initiative Inspecteurs des Impôts sans Frontières (IISF), couvre la période allant de janvier 2016 à avril 2017, période décisive tant en ce qui concerne le déploiement de l'initiative IISF que le paysage plus vaste de la fiscalité et du développement dans lequel elle s'inscrit.

La promesse qu'offre l'initiative IISF de servir l'ambition du Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA) et de contribuer à l'accroissement des recettes des pays en développement à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) a été largement saluée, y compris par le Groupe des vingt (G20). L'initiative IISF est également apparue comme l'un des vecteurs du soutien dispensé aux pays en développement pour les aider à mettre en œuvre des actions destinées à combattre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) afin d'améliorer leur capacité d'imposer de manière effective les entreprises multinationales.

Une intense activité a été déployée en 2016 pour faire en sorte que l'initiative IISF porte pleinement ses fruits. Le nombre de programmes en cours d'exécution a été porté à 21 au total, parmi lesquels 12 programmes IISF à part entière et neuf programmes prévoyant la fourniture de conseils sur des dossiers anonymisés. Six autres programmes IISF complets devraient débiter au second semestre 2017. Les processus et les structures mis en place pour mener à bien les programmes IISF ont été améliorés et rationalisés, et des solutions à des problèmes tels que la protection de la confidentialité des renseignements sur les contribuables et les conflits d'intérêts ont été trouvées. La demande continuant d'augmenter à un rythme soutenu, plus rapidement que l'offre, un vivier d'experts géré par le PNUD a été établi cette année pour compléter le vivier constitué grâce aux partenariats conclus avec des administrations fiscales partenaires.

Les résultats obtenus jusqu'ici sont impressionnants puisque l'assistance dispensée à ce jour au titre de l'initiative IISF, complétée par des activités similaires proposées dans le cadre de programmes d'assistance technique mis en œuvre par le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), l'OCDE et le Groupe de la Banque mondiale (GBM), a généré un surcroît de recettes de plus de 278 millions USD. Appréhender et mesurer, dans toutes ses dimensions, l'incidence de l'assistance relevant de l'IISF sur l'amélioration des performances des administrations fiscales demeure un défi auquel de nouveaux indicateurs, adoptés en 2016, commencent à apporter des réponses.

La mise sur pied, avec le concours de l'ATAF et du Secrétariat IISF, du premier programme IISF Sud-Sud entre le Kenya et le Botswana marque une avancée majeure. Les relations entre IISF et les organisations fiscales régionales seront essentielles pour multiplier les programmes Sud-Sud à l'avenir. C'est l'un des enseignements à retenir de l'expérience acquise dans ce domaine, un enseignement parmi d'autres, au même titre que l'idée que les programmes ont plus de chances de succès lorsqu'ils sont appuyés par une volonté politique forte et par une analyse des avantages que peut procurer l'arrimage des programmes IISF à d'autres programmes de renforcement des capacités.

L'organisation et la structure de l'initiative IISF ont continué d'évoluer depuis la conclusion du partenariat entre l'OCDE et le PNUD et la création du Comité directeur. Le Secrétariat IISF a créé et enrichi un site Internet multilingue. Le PNUD s'est employé à renforcer les liens avec ses bureaux locaux et à obtenir des ressources financières dédiées au financement des programmes IISF.

En 2017, le Secrétariat IISF poursuivra la mise en œuvre de son programme de travail 2016-2019, l'objectif étant d'organiser une centaine de déploiements d'experts d'ici à 2020. Les priorités seront notamment d'instaurer des partenariats plus formels avec des organisations fiscales régionales et de continuer à mettre en place des programmes Sud-Sud, mais aussi de garantir la viabilité financière de l'initiative IISF.

Abréviations et acronymes

| | |
|---------------|--|
| AAEAT | Agencia Estatal de Administración Tributaria (Administration fiscale espagnole) |
| ATAF | Forum africain sur l'administration fiscale |
| BEPS | Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices |
| BPAP | Bureau des politiques et de l'appui aux programmes du PNUD, New York |
| CAF | Comité des affaires fiscales de l'OCDE |
| CATA | Commonwealth Association of Tax Administrations |
| CEDEAO | Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest |
| CI | Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices |
| CIAT | Centre interaméricain des administrations fiscales |
| CREDAF | Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales |
| DGT | Dirección General de Tributación (Administration fiscale du Costa Rica) |
| FAI | Forum sur l'administration de l'impôt |
| FAFOA | Forum des administrations fiscales ouest africaines |
| FMI | Fonds monétaire international |
| G20 | Groupe des vingt |
| GBM | Groupe de la Banque mondiale |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération internationale) |
| GPI | Global Partnerships Initiative |
| HMRC | Her Majesty's Revenue and Customs (Administration des impôts et des douanes du Royaume-Uni) |
| ICAI | UK Independent Commission for Aid Impact (Commission indépendante sur l'impact de l'aide, Royaume-Uni) |
| IISF | Inspecteurs des Impôts sans Frontières |
| LRA | Liberian Revenue Authority |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| OSF | Open Society Foundation |
| PAAA | Programme d'action d'Addis-Abeba |
| PCT | Plateforme de collaboration sur les questions fiscales |
| PITAA | Pacific Islands Tax Administrators Association |
| PMCED | Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| UE | Union européenne |

Glossaire

Administration fiscale d'accueil – ministère ou institution d'un pays en développement responsable du recouvrement de l'impôt qui sollicite une assistance en matière de vérification fiscale et accueille l'expert IISF.

Administration fiscale partenaire – ministère ou institution d'un pays mettant à disposition un spécialiste de la vérification fiscale au titre d'un programme IISF.



Chapitre 1. L'initiative IISF dans son contexte

Accroître les recettes des pays en développement est l'un des défis majeurs sur la voie du développement durable. On peut lire dans le Programme d'action d'Addis-Abeba de 2015, qui matérialise l'accord conclu à l'échelle mondiale sur les actions à mener pour mobiliser des ressources à l'appui du développement, que « *des ressources publiques intérieures supplémentaires, complétées au besoin par une aide internationale, seront déterminantes pour le développement durable et pour atteindre les Objectifs de développement durable* » (ONU, 2015 : 6). Cela est également mis en exergue dans les ODD, en particulier l'objectif 17.1 « *Améliorer, notamment grâce à l'aide internationale aux pays en développement, la mobilisation de ressources intérieures en vue de renforcer les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes* » (ONU, 2015 : 26).

L'initiative Inspecteurs des Impôts sans Frontières est une solution innovante et un moyen pratique d'aider les pays en développement à mobiliser davantage de ressources intérieures au service du développement. Fort de la connaissance approfondie du terrain que lui confère sa présence dans les différents pays, le PNUD est bien placé pour nouer un partenariat avec l'OCDE et les meilleurs experts en matière de vérification fiscale pour faire monter en puissance ce travail important. L'initiative IISF peut aider les pays à atteindre les objectifs du programme de développement pour l'après-2015. (Clark, 2015)

C'est dans ce contexte que l'initiative IISF a été largement saluée comme un projet offrant la perspective d'un effet concret et immédiat sur la mobilisation des ressources nationales. Si un large éventail d'actions préalables doit certes être conduit pour permettre d'atteindre les objectifs visés, en matière de mobilisation des ressources nationales, aux termes du PAAA et des ODD¹, l'initiative IISF est à l'évidence l'un des outils essentiels dont on dispose à cette

¹ Cf. par exemple, le Rapport 2016 de l'Équipe spéciale sur le financement du développement – Addis Ababa Action Agenda: Monitoring commitments and actions.

fin. Elle est particulièrement pertinente au regard de l'engagement pris en vertu du PAAA dont les signataires affirment « *Nous nous assurerons que toutes les entreprises, y compris les entreprises multinationales, paient bien des impôts aux autorités des pays où a lieu l'activité économique et où la valeur ajoutée est créée, conformément à la législation et aux politiques nationales et internationales* » (ONU, 2015 : 6) (cf. encadré 1).

Encadré 1. L'initiative IISF en bref

La vocation de l'initiative IISF est le transfert en temps réel à des administrations fiscales de savoirs et compétences en matière de vérification fiscale grâce à une démarche fondée sur l'apprentissage par la pratique. En réponse à des demandes d'administrations fiscales d'accueil émanant de pays en développement, des spécialistes de la vérification fiscale sont sélectionnés et déployés sur place pour travailler directement aux côtés de fonctionnaires des services locaux sur des dossiers de vérification fiscale en cours et des questions de fiscalité internationale en lien avec des vérifications fiscales, et partager les pratiques généralement suivies dans leur domaine de compétence.

Outre une amélioration de la qualité et de la cohérence des vérifications fiscales et un transfert de connaissances aux administrations fiscales d'accueil (administrations fiscales sollicitant une assistance au titre de l'initiative IISF), on attend de l'initiative IISF des retombées plus vastes, notamment la perspective d'un supplément de recettes, d'une certitude accrue pour les contribuables et d'un ancrage renforcé de la culture de la discipline fiscale grâce à une application plus efficace de la législation.

Souvent associée à des programmes d'assistance technique, l'initiative IISF établit un pont entre la théorie et la pratique sur un créneau étroit de l'assistance technique et elle constitue un pilier essentiel du renforcement des capacités des administrations fiscales des pays en développement en matière de vérification fiscale.

Les spécialistes de la vérification fiscale détachés au titre d'un programme IISF n'ont pas vocation à se substituer à des agents des services fiscaux locaux ni à s'engager dans des activités en matière de vérification fiscale auxquelles aucun personnel local ne serait par ailleurs affecté. Leur mission est plutôt de trouver un équilibre entre la conduite d'activités concernant des dossiers de vérification fiscale réels et le transfert de connaissances et de compétences en matière de vérification fiscale stricto sensu.

La reconnaissance dont bénéficie l'initiative IISF se mesure à l'adhésion et au soutien qu'elle suscite de la part de multiples acteurs de premier plan. Le G20 a manifesté à plusieurs reprises son appui à l'assistance dispensée au titre de l'initiative IISF dont il s'est félicité dans le communiqué des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales de février 2016 (G20, 2016) tout en s'engageant à y apporter son concours via l'appel à agir en faveur du renforcement des capacités en matière fiscale dans les pays en développement lancé par son Groupe de travail pour le développement (G20, 2015). L'Équipe spéciale des Nations unies sur le financement du développement, qui suit la concrétisation des engagements et des actions figurant dans le PAAA, considère l'initiative IISF comme l'un des principaux instruments au service de la réalisation des engagements pris en matière de renforcement des capacités (ONU, 2016). Dans le rapport 2016 à l'intention des ministres des Finances des pays du G20 publié par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (PCT), laquelle réunit les principales organisations internationales intervenant dans le domaine de la fiscalité (à savoir le FMI, l'OCDE, l'ONU et le GBM), l'initiative IISF apparaît également comme une innovation concrète destinée à « *renforcer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement* » (PCT, 2016).

L'initiative IISF a en outre pris un relief particulier en 2016 et cette tendance devrait se confirmer à l'avenir au fur et à mesure de l'exécution du Projet BEPS. Les pratiques BEPS

font référence aux stratégies de planification fiscale utilisées pour exploiter les décalages et les discordances pouvant exister entre les règles fiscales nationales afin de transférer artificiellement des bénéfices vers des lieux où ils sont peu, ou pas, imposés. Le phénomène revêt une acuité majeure pour les pays en développement qui, en moyenne, sont plus dépendants de la fiscalité des entreprises que les pays développés. En 2013, la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans les recettes fiscales totales était en moyenne de 8.5 % dans les pays membres de l'OCDE, contre 16 % en moyenne dans les pays à faible revenu (Crivelli, E., De Mooij, Ruud, et Keen, Michael, 2015). L'initiative IISF s'est affirmée comme un instrument essentiel pour dispenser l'assistance nécessaire pendant une phase initiale et faire en sorte que les politiques publiques soient effectivement mises en œuvre (comme dans le cadre du programme avec le

Encadré 2. Programme IISF déployé au Nigéria

La mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS adopté en 2015 est une priorité absolue au Nigéria (qui est membre du Groupe de pilotage du Cadre inclusif sur le BEPS), et un vaste programme de travail a été engagé visant à revoir la législation en vigueur dans le pays sur l'imposition des bénéfices des sociétés, les prix de transfert et d'autres questions liées aux pratiques de BEPS.

Cet effort de grande ampleur est soutenu par un programme conjoint ATAF/OCDE/GBM visant les pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En complément de ce soutien, l'administration fédérale des impôts du Nigéria, le Federal Inland Revenue Service, a demandé à bénéficier d'un programme IISF prévoyant une collaboration directe avec quatre équipes d'agents locaux menant des vérifications fiscales. Ce programme a été établi début 2016 et quatre missions ont déjà été organisées pour prêter assistance aux équipes locales sur les risques en matière de prix de transfert et d'autres aspects des pratiques de BEPS.

Sanya (Mathew) Gbonjubola, Chef de la Division des affaires fiscales internationales du Federal Inland Revenue Service, a indiqué début 2017 que « *le programme IISF est un facteur essentiel de consolidation de la confiance et un indicateur concret et visible de l'avancement de la mise en œuvre des composantes intéressant les prix de transfert de l'ensemble de mesures issues du paquet BEPS* ».



Les premiers résultats sont probants et les agents qui mènent des vérifications fiscales déclarent mieux comprendre les spécificités des vérifications fiscales portant sur les prix de transfert, et notamment avoir acquis une plus grande sérénité dans la conduite de ces vérifications fiscales. Ils maîtrisent désormais mieux les stratégies suivies par les entreprises multinationales en matière de prix de transfert. Associer assistance technique et programme IISF est aussi un moyen de parvenir à un règlement plus efficace des différends relatifs à des vérifications fiscales portant sur les prix de transfert tout en offrant un climat d'affaires plus prévisible et transparent.

Nigéria présenté dans l'encadré 2), de façon à améliorer le ciblage des vérifications fiscales et produire ainsi des recettes supplémentaires.^[2] L'initiative IISF n'est pas directement rattachée au Plan d'action BEPS ou au Cadre inclusif sur le BEPS et, de ce fait, elle a permis de répondre en 2016 aux demandes de pays non encore associés à ces processus internationaux.

En 2016, l'initiative IISF a permis d'apporter un soutien précieux à la communauté de la coopération internationale pour le développement dans son ensemble. Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED), alliance mondiale pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide au développement, a vu dans l'initiative IISF une innovation dans le domaine de la coopération. Ce partenariat ouvre la voie à un apprentissage mutuel et à la mise en commun des enseignements de l'expérience acquise grâce à l'initiative IISF avec toute une palette d'acteurs du développement. Il a été question de l'initiative IISF lors de la deuxième réunion à haut niveau du PMCED qui s'est tenue à Nairobi le 1er décembre 2016, réunion dont le temps fort, faisant écho à l'un des grands thèmes de la conférence, à savoir l'intensification de la coopération Sud-Sud pour le développement, a été

Encadré 3. Coopération Sud-Sud entre le Kenya et le Botswana dans le cadre de l'initiative IISF

La conclusion du premier accord de coopération Sud-Sud au titre de l'initiative IISF, qui lie le Kenya et le Botswana, a été annoncée officiellement au cours du séminaire sur la mobilisation des ressources nationales organisé par l'OCDE et l'ATAF le 1er décembre 2016, en marge de la deuxième réunion à haut niveau du PMCED qui s'est tenue à Nairobi (Kenya).

L'administration fiscale du Botswana (Botswana Unified Revenue Service) s'est adressée à l'ATAF et au Secrétariat IISF pour mettre sur pied un programme d'assistance dans le cadre duquel le Kenya Revenue Authority s'engagerait à déployer des spécialistes des prix de transfert issus de ses services pour prêter assistance sur le terrain à des agents des services locaux du Botswana travaillant sur des dossiers de vérification fiscale concernant des entreprises multinationales du secteur extractif. Cet accord de coopération a été négocié avec l'appui et la participation de l'ATAF dont les deux pays sont membres.



La reconnaissance du Kenya en tant que chef de file régional dans le domaine des prix de transfert s'explique en partie par les efforts constants déployés depuis 2012 par les partenaires au développement - OCDE, GBM et ATAF - pour aider le Kenya Revenue Authority à renforcer ses capacités en la matière.

² Diverses publications, comme le Rapport du Groupe de travail du G20 pour le développement sur l'impact du Projet BEPS dans les pays à faible revenu (Partie 2), soulignent l'intérêt de l'Initiative IISF.

la signature de l'accord de coopération concrétisant le premier programme IISF Sud-Sud par lequel l'administration fiscale kenyane (Kenya Revenue Authority) est devenue l'administration fiscale partenaire des services homologues du Botswana (Botswana Unified Revenue Service) (cf. encadré 3).

La coopération Sud-Sud ouvre des perspectives prometteuses pour l'initiative IISF. Comme il en sera question au chapitre 3, elle peut représenter un vecteur très efficace d'assistance aux pays prenant part à l'initiative IISF au sens où elle contribue à renforcer les liens avec les réseaux régionaux et à nourrir le partage d'expériences entre des pays ayant atteint des stades de développement similaires.

Encadré 4. L'initiative IISF : bilan à ce jour

- C'est en 2010 que le Directeur du Réseau sur la Justice fiscale, John Christensen, avance l'idée, inspirée du modèle de *Médecins sans Frontières*, de déployer des fiscalistes expérimentés de pays du monde entier pour aider les administrations fiscales de pays en développement en les faisant bénéficier de leurs compétences en matière de politique fiscale et d'administration de l'impôt.
- En mai 2012, la formule IISF reçoit un accueil très positif de la part de la société civile et des milieux universitaires lors d'une session plénière du Groupe de travail informel sur la fiscalité et le développement de l'OCDE organisée en Afrique du Sud.
- En 2012/13, le Secrétariat de l'OCDE entreprend une étude de faisabilité sur l'initiative IISF qui montre une demande très forte de la part des pays en développement. Un certain nombre de demandes d'assistance sont reçues et plusieurs initiatives à visée expérimentale apportent la preuve de la faisabilité des détachements de spécialistes de la vérification fiscale.
- Pendant la période 2014/15, un Secrétariat IISF est créé à Paris et la mise en place de programmes IISF débute avec divers partenaires.
- Le 13 juillet 2015, l'OCDE et le PNUD lancent un partenariat pour l'initiative IISF lors de la troisième Conférence sur le financement du développement organisée à Addis-Abeba (Éthiopie). Les compétences techniques de l'OCDE en matière fiscale et son réseau d'experts en fiscalité sont complémentaires de la présence sur place et de la connaissance du contexte local offertes par le vaste réseau des bureaux du PNUD implantés dans les pays du monde entier. Ce nouveau partenariat répond à la nécessité de donner un rayon d'action plus large à l'initiative IISF en même temps qu'une nouvelle ampleur à ses activités.
- En avril 2016, lors de sa réunion inaugurale, le Comité directeur de l'initiative IISF se fixe comme objectif une centaine de déploiements d'ici à 2020.
- En octobre 2016, le PNUD lance un appel afin de constituer un nouveau vivier de spécialistes de la vérification fiscale prêts à prendre part à des programmes IISF. Ce vivier doit servir à élargir le pool de compétences utilisable pour alimenter en ressources humaines des programmes IISF.
- En novembre 2016, la conclusion du premier programme IISF Sud-Sud en vertu duquel le Kenya Revenue Authority s'engage à apporter son soutien au Botswana Unified Revenue Service est annoncée lors de la 2e réunion à haut niveau du PMCED organisée à Nairobi.
- En janvier 2017, le Ministère finlandais des Affaires étrangères verse des fonds destinés à financer le déploiement et l'intensification de l'initiative IISF.
- En avril 2017, le supplément de recettes fiscales directement imputable à l'initiative IISF et à des formes de soutien comparables relevant de programmes d'assistance technique délivrés par l'ATAF, l'OCDE et le GBM est estimé à plus de 278 millions USD.
- En avril 2017, trois programmes IISF ont été menés à leur terme, 21 sont en cours d'exécution et six autres devraient commencer au premier semestre de 2017.

En résumé, l'initiative **IISF** a permis depuis ses débuts de franchir des caps importants sur le créneau étroit de l'assistance sur le terrain aux pays en développement dans le contexte plus large de la fiscalité et du développement (cf. encadré 4)

Comme le montrent les chapitres suivants, l'assistance dispensée au titre de l'initiative IISF peut apporter la touche finale à un processus grâce auquel un vague dessein se mue en revenus concrets entrant dans les caisses des pays en développement.



Chapitre 2. Activités **IISF** menées en 2016

La mise en place de programmes IISF a progressé à un bon rythme en 2016 : de nouveaux programmes ont débuté et les structures et processus requis pour intensifier les activités IISF menées ont été considérablement améliorés. Dans tous les cas, les programmes sont pleinement conçus en fonction de la demande.

Le nombre de programmes IISF a augmenté en 2016 de sorte que l'objectif de 15 déploiements fixé pour l'année a été atteint.^[3] Quatorze programmes ont commencé avant 2016^[4] (dont trois ont été menés à leur terme), dix autres programmes ont débuté en 2016/2017, ce qui donne un total de 21 programmes en cours (cf. tableaux 1 et 3). Six programmes supplémentaires doivent démarrer vers le milieu de 2017 (cf. tableau 2). À ce jour, c'est du continent africain qu'émane la plus forte demande puisque 14 programmes en cours et 11 nouveaux programmes qui devraient être lancés très prochainement, concernent des pays d'Afrique (cf. annexe A pour plus de détails sur les programmes IISF).

Tableau 1. Programmes IISF en cours (avril 2017)

| Pays | Administration fiscale d'accueil | Administration fiscale partenaire | Expert |
|-------------------|-----------------------------------|--|---|
| Botswana | Botswana Unified Revenue Service | Kenya Revenue Authority | Agents des services fiscaux en activité |
| Costa Rica | Dirección General de Tributación | Agencia Estatal de Administración Tributaria (Espagne) | Agents des services fiscaux en activité |
| Égypte | Administration fiscale égyptienne | ND | Agent des services fiscaux retraité |

³ Objectif fixé lors de la réunion du Comité directeur de l'Initiative IISF de 2016.

⁴ Tient compte de dix programmes de soutien de type IISF portant sur des dossiers de vérification anonymisés menés à bien dans des pays qui n'étaient pas encore prêts à se doter des dispositifs requis pour bénéficier d'un programme IISF à part entière. Le programme de soutien de type IISF conduit en Colombie a été mené à son terme et un nouveau programme, IISF cette fois, devrait suivre.

| Pays | Administration fiscale d'accueil | Administration fiscale partenaire | Expert |
|---------------------|--|---|--|
| Éthiopie | Administration éthiopienne des impôts et des douanes | Her Majesty's Revenue and Customs (Royaume-Uni) | Agents des services fiscaux en activité |
| Géorgie | Administration fiscale géorgienne | ND | Agent des services fiscaux retraité |
| Ghana | Ghana Revenue Authority | Administration des impôts et des douanes (Pays-Bas) | Agents des services fiscaux en activité |
| Jamaïque (1) | Administration fiscale jamaïcaine | ND | Agent des services fiscaux retraité |
| Jamaïque (2) | Administration fiscale jamaïcaine | Ministère fédéral des Finances (Allemagne) | Agent des services fiscaux en activité |
| Lesotho | Lesotho Revenue Authority | Her Majesty's Revenue and Customs (Royaume-Uni) | Agents des services fiscaux en activité |
| Libéria | Liberia Revenue Authority (LRA) | ND | Agent des services fiscaux retraité et spécialiste du secteur minier |
| Nigéria | Federal Inland Revenue Service | ND | Agent des services fiscaux retraité |
| Sénégal | Direction Générale des Impôts et des Domaines | Direction Générale des Finances Publiques (France) | Agent des services fiscaux en activité |

Tableau 2. Programmes IISF à venir

| Pays | Administration fiscale d'accueil | Administration fiscale partenaire | Expert |
|----------------------------|---|---|---|
| Cameroun | Ministère des Finances, Direction Générale des Impôts | Direction Générale des Finances Publiques (France) | Agent des services fiscaux en activité |
| République du Congo | Direction Générale des Impôts et des Domaines | Direction Générale des Finances Publiques (France) | Agent des services fiscaux en activité |
| Rwanda | Rwanda Revenue Authority | Administration des impôts et des douanes (Pays-Bas) | Agent(s) des services fiscaux en activité |
| Ouganda | Uganda Revenue Authority | À déterminer | À déterminer |
| Viet Nam | Direction générale des impôts | À déterminer | À déterminer |
| Zimbabwe | Zimbabwe Revenue Authority | À déterminer | À déterminer |

Un certain nombre de pays bénéficient d'un soutien de type IISF portant sur des dossiers de vérification fiscale anonymisés. Dans les pays qui ne sont pas encore prêts à se doter de tous les dispositifs que suppose un partenariat au titre d'un programme IISF à part entière, des ateliers techniques ont été organisés (par l'ATAF/l'OCDE/le GBM) pour permettre à des agents conduisant des vérifications d'échanger avec des experts d'autres pays sur des dossiers réels rendus anonymes, et de recueillir auprès d'eux des conseils sur les mesures susceptibles d'être prises. Cette démarche a été suivie jusqu'ici dans une dizaine de pays, et elle s'est révélée être une option souple et fructueuse pour les pays qui ont besoin de davantage de temps pour se conformer aux exigences, en matière de confidentialité, et mettre en place les autres dispositifs concrets qu'impose la mise en œuvre d'un programmes IISF à part entière. En 2016, elle a été reconduite dans neuf pays (cf. tableau 3). Ce mode d'assistance comporte toutefois quelques limites quant à la portée du dispositif, mais certains pays qui en ont bénéficié ont par la suite demandé à bénéficier de programmes IISF à part entière.

Tableau 3. Soutien de type IISF dispensé actuellement sur des dossiers anonymisés (avril 2017)

| Pays | Administration fiscale d'accueil | Partenaires | Expert |
|------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Botswana | Botswana Unified Revenue Service | ATAF/OCDE/GBM | Agent des services fiscaux retraité |
| Cambodge | Direction générale des impôts | UE/OCDE/GBM | Agents des services fiscaux retraités |
| Kenya | Kenya Revenue Authority | ATAF/OCDE/GBM | Agent des services fiscaux retraité |
| Malawi | Malawi Revenue Authority | ATAF/OCDE/GBM/HMRC | Agents des services fiscaux retraités |
| Sri Lanka | Inland Revenue Department | UE/OCDE/GBM | Agent des services fiscaux retraité |
| Ouganda | Uganda Revenue Authority | ATAF/OCDE | Agent des services fiscaux retraité |
| Viet Nam | Direction générale des impôts | UE/OCDE/GBM | Agents des services fiscaux retraités |
| Zambie | Zambia Revenue Authority | ATAF/OCDE | Agent des services fiscaux retraité |
| Zimbabwe | Zimbabwe Revenue Authority | ATAF/OCDE/GBM | Agent des services fiscaux retraité |

Le soutien IISF se déploie dans divers secteurs d'activité et couvre divers domaines techniques.

Que ce soit dans les secteurs financier, manufacturier, maritime ou minier, ou dans ceux du commerce et de la distribution, du tourisme et des télécommunications, il peut être axé sur les prix de transfert, l'évaluation d'actifs, la vérification fiscale et la tarification de services, la répartition des bénéfices entre des filiales et leur société-mère ou encore le financement.

L'assistance procurée au titre de l'IISF porte sur un large éventail d'aspects qui sont fonction des besoins et de l'expérience des administrations fiscales d'accueil. Parce qu'elle concerne des dossiers de vérification fiscale réels, elle peut être modulée selon les besoins de chaque pays tout au long du processus de vérification fiscale. La liste qui suit donne une idée des multiples dimensions que l'assistance IISF couvre ou a couvertes :

- Appréhender la structure de l'entreprise et comprendre quels sont les pays concernés ;
- Appréhender les conséquences fiscales du comportement de l'entreprise faisant l'objet d'une vérification fiscale tant sur le plan local qu'à l'étranger ;
- Analyser les risques pour sélectionner les contribuables qui feront l'objet d'une vérification fiscale ;
- Recenser les sources d'informations potentielles ;
- Définir une stratégie pour la conduite d'une vérification fiscale ciblée ;
- Préparer les entretiens avec les représentants des contribuables ;
- Analyser les répercussions du traitement fiscal réservé à l'étranger aux paiements effectués localement (notamment l'incidence de l'application des conventions fiscales) ;
- Explorer les possibilités ouvertes par les dispositions des conventions fiscales en matière d'échange de renseignements ;
- Notifier la position de l'administration fiscale aux contribuables, aux décideurs des services fiscaux, aux tribunaux et/ou autres juridictions ; et
- Recommander une stratégie pour la conclusion d'une transaction.

Le soutien dispensé est modulable et adapté aux impératifs locaux au sens où la durée et la fréquence des missions sont variables. Dans certains pays (Géorgie et Nigéria par exemple), à la demande expresse de l'administration fiscale d'accueil, les experts IISF collaborent de façon intensive avec un petit groupe ou une petite équipe d'agents sur des dossiers de vérification fiscale concrets, le but étant de fournir des orientations sur les aspects internationaux des

activités de l'entreprise vérifiée au cours de missions d'une semaine échelonnées sur plusieurs mois ou sur une année. La collaboration sur le dossier entre l'expert IISF et les agents des services fiscaux locaux recouvre l'analyse des risques fiscaux, l'examen des documents et la réflexion sur les moyens les plus efficaces de progresser dans la conduite de la vérification fiscale. Dans d'autres pays, d'autres dispositifs sont mis en place. En Albanie par exemple, un spécialiste italien a travaillé directement et à temps complet aux côtés de l'administration fiscale albanaise pour lui prêter main forte en matière de vérification fiscale pendant une année entière.

L'assistance IISF ne se résume pas à l'assistance dispensée pendant les phases où les experts IISF sont présents dans le pays. En Géorgie par exemple, l'administration fiscale d'accueil continue de travailler sur les dossiers étudiés avec l'expert IISF en suivant les orientations tracées par celui-ci pendant sa mission sur place et recueil des informations qui seront examinées lors de la mission suivante. Elle peut également solliciter une assistance à distance et étendre cette assistance à de nouveaux dossiers. Le soutien à distance, au même titre que d'autres formes d'assistance, peut figurer dans le cahier des charges défini et validé par les parties concernées avant le début du programme.

L'initiative IISF continue de bénéficier du concours de plusieurs administrations fiscales partenaires (de pays membres et non membres de l'OCDE) qui se sont engagées à mettre à disposition des spécialistes de la vérification fiscale pour répondre aux besoins de pays en développement en matière de renforcement des capacités dans ce domaine. Actuellement, les partenaires de l'initiative IISF sont les administrations fiscales de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, du Kenya, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Le Secrétariat s'est employé activement, lors de diverses manifestations telles que la session plénière du Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) tenue en mai 2016 et la réunion des membres du Cadre inclusif du Comité des affaires fiscales (CAF) en janvier 2017, à encourager davantage de pays à participer à l'initiative IISF en mobilisant des experts. A ce jour, la moitié des programmes IISF prend la forme de partenariats entre deux administrations fiscales prévoyant le déploiement de fonctionnaires en activité, et l'autre moitié repose sur le recours à des experts ayant un autre statut (anciens fonctionnaires ou experts issus d'organisations internationales).

L'initiative IISF, parce qu'elle facilite l'intégration entre des programmes IISF et d'autres initiatives de renforcement des capacités, a permis de nouer un large éventail de partenariats. Nombreux sont les acteurs du développement qui procurent un soutien à des administrations fiscales et contribuent à la réforme dans des pays où des programmes IISF sont en cours d'exécution. L'initiative a visé à associer les programmes qui en relèvent à ceux d'autres intervenants pour contribuer à améliorer l'efficacité de l'ensemble de ces projets.

Selon le HMRC, l'initiative IISF présente l'avantage d'offrir un cadre préétabli permettant de collaborer avec des homologues de services locaux sur des dossiers qu'il n'est pas nécessaire d'anonymiser sachant toutes les difficultés que cela suppose. L'existence de ce cadre et les actions engagées pour présenter [l'initiative IISF] ont grandement accru la rapidité et l'efficacité des interventions du HMRC au service des pays auxquels il apporte son aide. Bien que les relations avec ces pays n'en soient encore qu'à un stade relativement peu avancé, le HMRC a repéré plusieurs secteurs à haut risque, s'est attaqué à de nombreux dossiers de vérification fiscale et a conclu une première transaction concernant des prix de transfert. (Potter, 2017).

C'est pourquoi l'initiative IISF compte désormais un nombre élevé et croissant de partenaires parmi lesquels des administrations fiscales partenaires, des organismes d'aide au développement et d'assistance technique, des organisations internationales, des organisations fiscales régionales et des fondations. Les partenaires ne sont pas les mêmes selon les pays et les régions. Le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), l'Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) et l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), œuvrent ensemble au Costa Rica tandis que le GBM, l'ATAF et l'Open Society Foundation (OSF) interviennent au Libéria.

Un vivier d'experts a été établi pour accroître l'offre face à une demande croissante. Ce vivier de spécialistes qualifiés de la vérification fiscale (comptant principalement des anciens fonctionnaires des impôts) susceptibles d'être mobilisés pour des missions IISF a été établi début 2017 par le PNUD, avec le concours technique du Secrétariat de l'OCDE. Il fait suite à une demande du Comité directeur IISF exprimée en avril 2016 en vue de compléter l'offre d'experts déployés par les administrations fiscales partenaires pour satisfaire une demande excédant le nombre d'experts disponibles. Les spécialistes de la vérification fiscale figurant dans ce vivier sont issus d'une large palette de pays développés et en développement et possèdent des compétences et un savoir-faire pointus et solides.

Plus de 200 candidatures ont été reçues après la publication de l'annonce du PNUD en octobre 2016. Parmi les postulants, 38 experts ont été retenus à l'issue d'un processus de sélection rigoureux comportant notamment une évaluation des compétences techniques des candidats et de l'adéquation de leur profil aux programmes IISF, ainsi qu'un entretien avec un panel composé de cadres du PNUD et de l'OCDE. Les experts sont principalement des anciens fonctionnaires, venant pour 11 d'entre eux de pays en développement. Sur les 38 experts retenus dans le vivier, on ne compte que quatre femmes et il faudra donc réfléchir à la voie à suivre pour accroître leur nombre. D'autres experts qualifiés seront invités à se porter candidats pour figurer dans le vivier au fur et à mesure des besoins qui s'exprimeront dans les années à venir et à se soumettre à la procédure de recrutement transparente du PNUD.

La mise en œuvre du concept IISF a soulevé des difficultés concrètes qui ont été surmontées. La confidentialité des informations relatives aux contribuables et la gestion de conflits d'intérêts éventuels sont des paramètres essentiels du modèle IISF. Ces aspects sont examinés et précisés dans le cahier des charges de chaque programme engageant l'administration fiscale d'accueil et l'expert (y compris, le cas échéant, l'administration fiscale partenaire), qui est signé avant la date du démarrage du programme. Différentes approches peuvent être suivies selon le cadre juridique en vigueur dans le pays d'accueil. En Jamaïque par exemple, le problème de la confidentialité est résolu par l'obligation, faite à l'expert, de prêter serment devant un officier de Justice de Kingston (comme s'il était fonctionnaire des services fiscaux de l'administration fiscale d'accueil), tandis qu'au Libéria, il est réglé grâce à la signature, par l'expert IISF et la Liberian Revenue Authority (LRA), d'un accord séparé de non-divulgence des informations. Si aucun accord ne peut être trouvé, l'expert IISF peut travailler sur des dossiers anonymisés afin d'éviter tout risque de violation de la confidentialité (comme indiqué précédemment). L'administration fiscale d'accueil et l'expert IISF sont tenus de s'assurer, au moment de la sélection des dossiers de vérification fiscale sur lesquels l'expert est appelé à travailler et à tracer des orientations, qu'il n'existe pas de conflits d'intérêts potentiels. Le programme IISF engagé avec la Géorgie offre un exemple de ce qui peut être mis en place pour éviter les conflits d'intérêts puisqu'il prévoit que l'expert IISF est dans l'incapacité de travailler sur un dossier de vérification fiscale

concernant une entreprise en particulier dès lors qu'il a travaillé précédemment pour cette entreprise en quelque qualité que ce soit.

Le Secrétariat a revu la première version de la boîte à outils IISF afin d'améliorer le processus de mise en œuvre des programmes. En 2016, la boîte à outils IISF élaborée pour résoudre les principales difficultés rencontrées au stade de l'établissement des programmes a été revue compte tenu des enseignements tirés de l'expérience acquise. Elle est désormais déclinée en quatre boîtes à outils (respectivement destinées aux administrations fiscales d'accueil, aux administrations fiscales partenaires, aux experts et aux donateurs) qui contiennent des informations plus ciblées destinées à faciliter la mise en évidence des problèmes essentiels et des besoins des parties. Ces boîtes à outils peuvent être téléchargées directement depuis le site Internet de l'initiative IISF (www.tiwb.org/fr) en français, en anglais, et en espagnol. Le site IISF propose aux administrations fiscales d'accueil une interface simplifiée pour soumettre leurs demandes d'assistance qui sont ensuite intégrées et répertoriées dans la base de données des programmes du Secrétariat IISF.



Les activités IISF menées en 2016 témoignent de la réactivité à la demande au stade de l'élaboration des programmes, et de la souplesse et de l'adaptabilité que ceux-ci autorisent au stade de la mise en œuvre. Elles ont attiré l'attention sur un certain nombre d'enseignements, qu'il faudra mettre à profit, et de défis, qu'il faudra relever pour pouvoir aller plus loin, et dont il est question au chapitre 3.



Chapitre 3. Enseignements tirés de l'expérience

Un certain nombre d'enseignements, utiles pour la conception des nouveaux programmes IISF et leur succès à venir, peuvent être dégagés de l'expérience passée. Nombre de ces enseignements font écho aux recommandations formulées dans le rapport 2016 de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales destiné aux ministres des Finances du G20 et intitulé « Renforcer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement » (PCT, 2016).

Volonté politique

La réussite de l'initiative IISF est tributaire de la volonté politique à haut niveau dans les pays en développement, indispensable pour leur permettre de prendre les mesures qui s'imposent afin de relever les défis largement partagés relatifs à la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Il est primordial de noter que l'initiative IISF va de pair avec des efforts de réforme de plus large portée et/ou l'intégration dans la communauté fiscale internationale. La majorité des programmes IISF se déroulent dans des pays qui ont pris des engagements politiques à haut niveau en matière de réforme fiscale en adhérant à l'initiative fiscale d'Addis-Abeba ou au Cadre inclusif sur le BEPS comme le montre le programme IISF conduit avec la Géorgie (cf. encadré 5). Il pourrait en résulter une vague d'actions se renforçant mutuellement et apportant de l'eau au moulin des partisans des réformes. Concrètement, une demande d'assistance IISF est signée de la main du responsable de l'administration fiscale d'accueil, gage que la mise en œuvre du programme bénéficiera d'un soutien à haut niveau.

Le Comité directeur IISF, créé en avril 2016, a accru la visibilité du projet auprès des hauts responsables politiques des pays en développement et encouragé l'adoption du concept IISF en tant qu'outil destiné à permettre aux administrations fiscales des pays en développement de relever les défis de la mondialisation qui se profilent. Les membres du Comité directeur

peuvent également utiliser leurs réseaux pour promouvoir plus activement l'initiative IISF et faire accepter plus largement le principe du recours à des experts extérieurs aux fins de contribuer efficacement à enrichir le savoir-faire des services des administrations fiscales locales compétents en matière de vérification fiscale.

Encadré 5. Programme IISF déployé en Géorgie

La Géorgie a recours à un programme IISF dans le cadre de l'engagement plus vaste qu'elle a pris d'améliorer son système fiscal dans sa globalité. Ce processus a débuté il y a plusieurs années, mais il s'est accéléré récemment sous l'impulsion d'une volonté politique doublée d'une volonté d'agir concrètement.

La Géorgie a rejoint l'initiative fiscale d'Addis-Abeba en juillet 2016, manifestant ainsi son engagement à intensifier la mobilisation des ressources nationales du pays dans son propre intérêt. Elle est en outre devenue membre du Cadre inclusif sur le BEPS en 2016 et a été désignée pour siéger au Comité de pilotage de ce dernier, ce qui représente un engagement de plus, au plus haut niveau, à poursuivre la réforme, en particulier la réforme de la fiscalité des entreprises multinationales.

Une unité spécialisée dans les prix de transfert, chargée de conduire des vérifications fiscales dans des entreprises multinationales portant sur les prix de transfert ainsi que sur d'autres questions de fiscalité internationale, en coopération avec d'autres agents de l'administration fiscale géorgienne, a été créée en 2015. C'est dans ce contexte qu'une demande d'assistance au titre de l'initiative IISF a été déposée.

Depuis septembre 2016, le programme progresse à grands pas. Un expert IISF de la vérification fiscale a travaillé avec sept agents de l'unité spécialisée dans les prix de transfert (Georgia Revenue Service, 2016). Plusieurs dossiers ont été examinés au cours de chacune des missions effectuées par l'expert et font l'objet de vérifications fiscales complètes, dont certaines donneront lieu à des recours. Deux missions sur place d'une semaine ont été réalisées par l'expert IISF fin 2016 à l'occasion desquelles une assistance sur des dossiers réels a été fournie. Une assistance à distance d'appoint a en outre été dispensée. A l'issue d'une troisième mission d'une semaine qui a eu lieu en février 2017, l'administration fiscale géorgienne a indiqué que l'assistance s'était soldée par :

- la clôture de premières vérifications fiscales ayant abouti à un supplément notable de recettes recouvrées ;
- une meilleure efficacité de l'analyse des risques ;
- une meilleure compréhension des structures fiscales internationales complexes ;
- une meilleure application des dispositions des conventions fiscales aux structures fiscales internationales ; et
- une prise de conscience des avantages que procure l'application des dispositions relatives à l'échange de renseignements figurant dans les conventions fiscales.



Le Secrétariat IISF œuvre en outre, en étroite collaboration avec les bureaux locaux du PNUD et des plateformes régionales, à une prise en main plus affirmée des programmes IISF par les pays et à l'intégration de l'assistance IISF dans les stratégies plus globales d'assistance aux pays du PNUD. La participation des bureaux locaux du PNUD est garante d'un meilleur soutien sur place et de l'adhésion requise pour qu'un programme IISF devienne réalité. Elle peut également donner de la visibilité à l'initiative IISF au niveau des pays. Les bureaux locaux peuvent veiller à ce que les programmes IISF prennent en considération non seulement les besoins immédiats de l'administration fiscale, mais aussi l'évolution à plus long terme du système fiscal du pays. Les bureaux locaux du PNUD peuvent par ailleurs faciliter un suivi permanent des programmes IISF et veiller, le cas échéant, à ce que ce suivi donne lieu à des mesures concrètes.

Organisations fiscales régionales

L'expérience prouve que la participation d'organisations fiscales régionales est un atout pour la réussite des programmes IISF. L'ATAF et le CIAT ont tous deux largement contribué à la mobilisation de leurs membres au service de la mise en place des programmes IISF au Botswana, au Costa Rica et au Nigéria.

Intensifier la participation d'organisations fiscales régionales aux programmes IISF destinés à prêter assistance à des administrations fiscales est un moyen de mieux faire connaître les spécificités des programmes IISF au sein des administrations fiscales d'accueil et de conforter la confiance dans ces programmes. Par ailleurs, les engagements pris par les organisations

Encadré 6. Programme IISF déployé au Costa Rica

En février 2016, l'administration fiscale du Costa Rica, la Dirección General de Tributación (DGT), a sollicité un soutien en matière de prix de transfert au titre de l'initiative IISF en insistant tout particulièrement sur le fait qu'il serait souhaitable que les experts diligents parlent espagnol. En septembre 2016, le CIAT a conclu un partenariat avec le Secrétariat IISF portant sur une mission d'étude à laquelle l'Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) était invitée à prendre part.



Cette collaboration s'est concrétisée par la mise sur pied d'un programme IISF aux termes duquel l'AEAT s'est engagée à dispenser des conseils sur des vérifications fiscales concernant les prix de transfert, et à appuyer la DGT pour la mise en œuvre d'une politique en matière de prix de transfert au Costa Rica, en axant son intervention sur la définition de procédures d'analyse des risques et sur l'élaboration de mesures d'application des règles en vigueur en matière de prix de transfert.

L'AEAT a déployé huit experts spécialisés dans les vérifications fiscales portant sur les prix de transfert dont la participation au programme IISF s'est concrétisée par quatre missions d'une semaine. Les trois premières missions ont eu lieu de manière satisfaisante respectivement en février, mars et avril 2017. Le CIAT a œuvré à la construction du partenariat et continue d'apporter son soutien au programme, aux côtés du GIZ qui a contribué à l'organisation et au financement d'activités connexes.

fiscales régionales envers les administrations fiscales des pays en développement peuvent faciliter la caractérisation des programmes IISF qu'il faudrait envisager de mettre en œuvre ainsi que la coordination entre les administrations fiscales d'accueil et les administrations fiscales partenaires (cf. encadré 6). Le Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF), la Commonwealth Association of Tax Administrations (CATA) et la Pacific Islands Tax Administrators Association (PITAA) ont, elles aussi, fait part de leur souhait de renforcer la communication sur les programmes IISF et la coordination de ces programmes dans leurs régions respectives.

Intégration avec d'autres initiatives

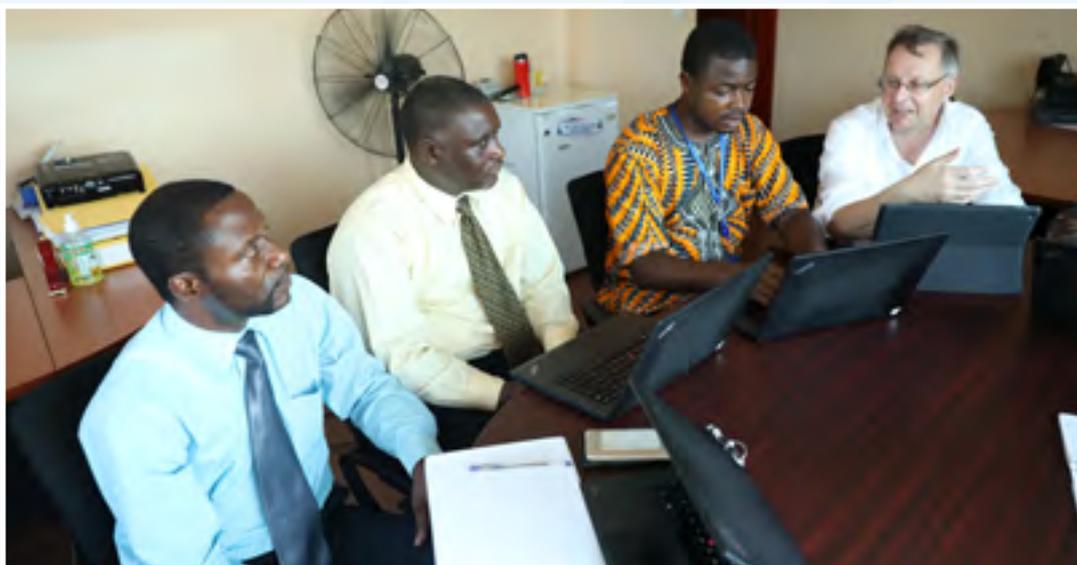
Les programmes IISF sont plus efficaces lorsqu'ils sont associés et intégrés à d'autres initiatives. Il est plus facile et rapide de mettre en place des programmes IISF dans un pays qui a déjà bénéficié antérieurement d'un programme d'assistance, où la confiance est déjà établie et où l'existence d'un programme antérieur facilite le recensement et la définition des besoins précis, et permet notamment de déterminer les modalités qui garantiront une optimisation des retombées du programme. On peut citer, à titre d'exemples de programmes IISF institués dans le prolongement d'une assistance délivrée sur des questions législatives et/ou organisationnelles, les programmes déployés au Botswana, en Jamaïque, au Nigéria, au Rwanda, en Ouganda et au Zimbabwe. Plusieurs autres pays sont sur le point de déposer officiellement une demande d'assistance IISF. Dans la majorité des cas, les programmes IISF ont permis de valoriser des conseils techniques dispensés préalablement ou parallèlement sur des dossiers anonymisés et ayant constitué un apport naturel pour l'établissement de demandes d'assistance IISF en bonne et due forme (cf. chapitre 2).

L'intégration des programmes IISF à d'autres projets de plus vaste portée est un moyen d'abaisser les coûts de transaction à la charge des pays en développement tout en amplifiant les retombées cumulées de ces initiatives et en leur conférant un caractère plus durable. Les programmes IISF, parce qu'ils recouvrent le traitement de dossiers réels, peuvent être positionnés à un stade ultime et décisif de mise en œuvre que nombre d'autres programmes de renforcement des capacités ne sont pas à même d'atteindre, et, de ce fait, ils peuvent accroître notablement l'incidence d'autres programmes de renforcement des capacités à visée plus générale. Lorsque le Secrétariat IISF parvient à fondre un programme IISF dans d'autres programmes, la complexité pour l'administration fiscale d'accueil peut se trouver considérablement réduite, de même que le risque de gaspiller des ressources limitées. Le programme IISF conduit au Libéria (cf. encadré 7) illustre précisément la manière dont l'intégration d'un programme IISF à d'autres initiatives peut s'opérer dans la pratique.

Encadré 7. Programme IISF déployé au Libéria

Le programme conduit actuellement au Libéria montre comment un projet IISF peut être intégré dans des programmes et partenariats existants, et venir les compléter, pour un impact cumulé accru.

La LRA compte à présent un grand nombre de partenaires régionaux et internationaux dans le domaine de la fiscalité, dont l'ATAF, la CEDEAO, l'UE, le GIZ, le FMI, l'OCDE, l'Agence des États-Unis pour le développement international, le GBM, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Forum des administrations fiscales ouest africaines (FAFOA).



Dans le cadre d'un projet financé par l'UE d'un montant de 7.7 millions EUR destiné à aider la CEDEAO à améliorer la politique de l'investissement en Afrique de l'Ouest, un programme sur les prix de transfert a été mis en œuvre par le GBM, en partenariat avec l'OCDE et l'ATAF. Ce programme prévoit le déploiement, par l'ATAF et le GBM, de spécialistes de la vérification fiscale appelés à apporter à la LRA, grâce à plusieurs missions d'une semaine, un soutien au renforcement de ses capacités en matière de vérification fiscale portant sur les prix de transfert. L'OSF, sise à New York, a lancé un Programme sur la gouvernance budgétaire, administré par son antenne locale de Monrovia, l'Open Society Initiative for West Africa, qui a vocation à encourager l'éducation des contribuables et le renforcement de la politique fiscale et des capacités en matière de vérification fiscale au Libéria.

Au cours de la phase de mise en œuvre de ces programmes, il est apparu clairement qu'il serait opportun qu'un programme IISF vienne compléter les projets en cours, et la LRA a déposé officiellement une demande d'assistance auprès du Secrétariat IISF. Le GBM a diligenté l'un de ces spécialistes du renforcement des capacités pour prendre part au programme IISF, en lien avec des ateliers du GBM sur le renforcement des capacités en matière de prix de transfert. Cette intervention a assuré une continuité parfaite pour les agents des services de la LRA. C'est OSF qui a missionné le spécialiste de la vérification fiscale chargé de mener les travaux conduits au titre de l'IISF auprès des services de la LRA. Le Secrétariat IISF a présidé la signature d'un protocole d'accord entre la LRA et l'expert qui a contribué à clarifier les attentes à l'égard du programme IISF et à définir des indicateurs de performance indispensables pour mesurer la réussite du programme.

Si l'organisation, la structure et le financement du programme ont été complexes à de nombreux égards, la LRA y voit le moyen le plus simple et le plus efficace d'intégrer trois programmes distincts. En faisant peser sur son Secrétariat et d'autres partenaires du développement, et non plus sur la LRA, la charge imposée par la complexité et les écueils inhérents aux recoupements entre des programmes, l'initiative IISF s'est affirmée comme une voie possible pour aborder de manière constructive le défi de la coordination. Le programme IISF au Libéria est le sujet d'une courte vidéo conçue comme un documentaire disponible à l'adresse suivante : www.tiwb.org/fr.

L'initiative IISF bénéficie de la participation d'administrations partenaires qui s'inscrivent dans une approche pangouvernementale de la fiscalité et du développement (PCT, 2016).

Dans leur rapport de 2016 intitulé en anglais *Tax Administrations and Capacity Building: A Collective Challenge* (OCDE, 2016), les deux organisations insistent, avec l'appui de la PCT et aussi l'aval du Forum sur l'administration de l'impôt (FAI), sur l'intérêt d'envisager la fiscalité et le développement dans une optique pangouvernementale permettant à tous les secteurs de l'administration de suivre une démarche commune et cohérente. Le fait que les pays aient opté pour une telle approche a été un atout pour l'initiative IISF car elle a ainsi pu susciter une plus grande mobilisation des administrations fiscales partenaires en faveur du financement et du déploiement d'experts. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas figurent parmi les pays qui ont suivi cette voie.

Au Royaume-Uni, le HMRC dispose par exemple d'une unité spécialisée dans le renforcement des capacités qui concourt certes à l'amélioration des moyens techniques, mais aussi au renforcement des capacités institutionnelles et administratives. Le Département du développement international (Department for International Development) procure au HMRC l'essentiel des ressources grâce auxquelles il peut envoyer des agents à temps plein pour effectuer des missions techniques dans des pays en développement. Ce mode de financement, garant de la continuité du soutien, favorise la construction d'une véritable relation entre l'administration fiscale partenaire et l'administration fiscale d'accueil. L'administration néerlandaise des impôts et des douanes bénéficie elle aussi de l'appui du Ministère des Affaires étrangères pour le financement du déploiement de spécialistes de la vérification fiscale au titre de programmes IISF.

Coopération Sud-Sud

La coopération Sud-Sud ouvre des perspectives prometteuses à l'initiative IISF pour l'avenir. L'expérience et le savoir-faire acquis par les administrations fiscales des pays en développement qui ont réussi à se doter de capacités en matière de vérification fiscale des entreprises multinationales sont très précieux pour les administrations homologues d'autres pays en développement. La maîtrise des approches et des facteurs régionaux ainsi que l'expérience concrète du renforcement des structures et des procédures internes mettent en jeu des compétences que des experts de pays développés ne sont pas nécessairement en mesure d'apporter et qui peuvent conférer une valeur ajoutée non négligeable aux programmes IISF. Conscient de la nécessité d'intensifier la coopération Sud-Sud, le Secrétariat IISF, en étroite collaboration avec l'ATAF, aide désormais l'Ouganda à mettre en place un programme d'assistance Sud-Sud. La possibilité de recourir à des experts accrédités de pays du Sud figurant sur un vivier d'experts établi par le PNUD ouvrira également de nouvelles perspectives. En 2017, le Secrétariat IISF continuera d'explorer les mécanismes permettant de resserrer la coopération avec l'ATAF, le CATA, le CIAT, le CREDAF et la PITAA afin de promouvoir les échanges d'expériences en matière de vérification fiscale à la faveur des relations déjà établies avec ces partenaires traditionnels. Il faudra relever des défis dans ce domaine également, notamment sur le plan du financement et de l'équilibre dans l'emploi de ressources nécessairement limitées, et il conviendra d'y prêter toute l'attention voulue.

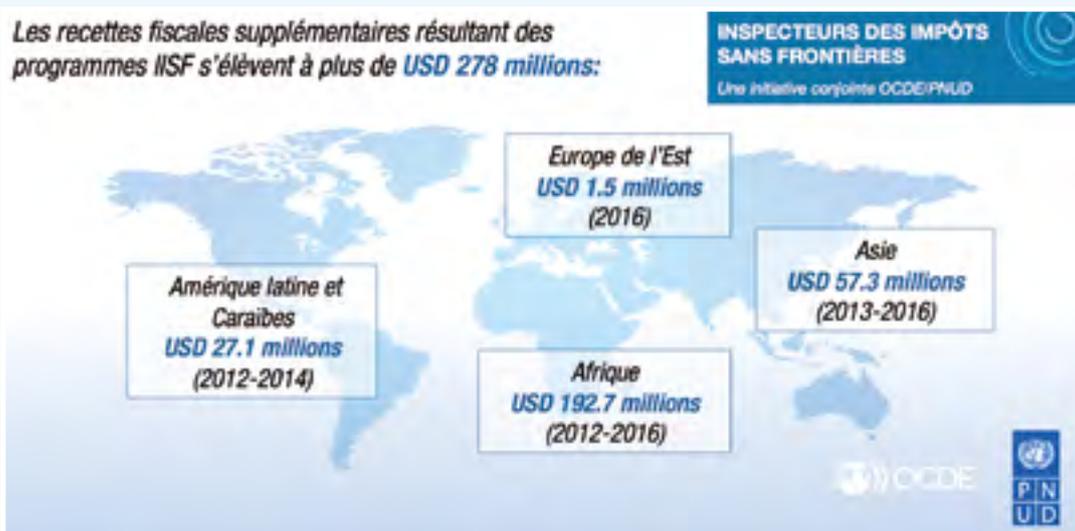
Tant que les enseignements de l'expérience seront mis à profit, l'initiative IISF demeurera, à n'en pas douter, fructueuse.

Chapitre 4.

Résultats

L'initiative IISF a déjà produit des résultats immédiats impressionnants. En avril 2017, l'assistance dispensée avait déjà rapporté un supplément de recettes fiscales de plus de 278 millions USD (cf. encadré 8).

Encadré 8. Résultats obtenus jusqu'ici (avril 2017) grâce à l'initiative IISF^[5]



* Les résultats sont agrégés par région pour des raisons de confidentialité qui empêchent, dans certains pays, de publier les chiffres relatifs à l'impact sur les recettes de l'assistance IISF.

⁵ Recettes recouvrées depuis 2012 grâce au soutien dispensé au titre de l'Initiative IISF et à des formes de soutien comparables relevant de programmes d'assistance technique délivrés par l'ATAF, l'OCDE et le GBM, comme mentionné au chapitre 2.

Des instruments de mesure plus précis sont nécessaires pour appréhender les chances d'obtenir des résultats plus durables et suivre l'évolution. Si le supplément immédiat de recettes fiscales est l'un des effets les plus frappants des programmes IISF, il ne traduit que partiellement les retombées escomptées. L'initiative IISF a été conçue non seulement pour faciliter l'amélioration de la qualité des vérifications fiscales grâce aux transferts de compétences opérés par les experts IISF au sein de l'administration fiscale d'accueil, mais aussi pour produire des résultats durables au sens où elle doit permettre aux agents conduisant des vérifications fiscales de réutiliser, au sein de leur propre institution, les compétences acquises dans le cadre du programme pour les dossiers qu'ils auront à traiter à l'avenir. Il importe de suivre les progrès réalisés selon une grille de lecture plus étendue. Au Royaume-Uni, la Commission indépendante sur les répercussions de l'aide, qui a évalué la contribution de l'aide britannique à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, souligne l'incidence considérable, à court terme, de l'initiative IISF et d'autres programmes d'assistance technique, mais aussi la nécessité de veiller à faire perdurer ces répercussions à plus long terme (ICAI, 2016).



En réponse à ces observations, le Secrétariat IISF préconise que des indicateurs de performance clés soient désormais définis dans tous les programmes IISF (cf. encadré 9) et précise que ceux-ci doivent être choisis par l'administration fiscale d'accueil et figurer dans le cahier des charges du programme IISF. Au Libéria par exemple, des indicateurs sur la discipline fiscale (mesurant le respect des délais pour le dépôt des déclarations et le règlement de l'impôt) et sur l'amélioration des compétences et des connaissances des agents conduisant des vérifications fiscales (mesurée par des tests d'aptitude) viennent compléter les indicateurs sur les recettes. Différents selon les programmes en fonction des priorités de chaque pays, ces indicateurs seront petit à petit évalués au fur et à mesure de l'avancement des programmes IISF. Mesurer et chiffrer les répercussions de l'assistance IISF sur le changement institutionnel au sens large est une gageure, et il faudra continuer de s'y employer main dans la main avec les administrations

Encadré 9. Indicateurs à court, moyen et long termes

Indicateurs à court terme

- Mise au point et application d'une méthode d'analyse et de sélection des risques (à l'aide des solutions informatiques nécessaires) ;
- Mise au point et à disposition de lignes directrices internes concernant la sélection des dossiers à vérifier (à partir des principes de gestion du risque de conformité et à l'aide des outils appropriés) ;
- Mise à disposition d'informations permettant d'appréhender les secteurs d'activité et les entreprises devant faire l'objet d'une vérification fiscale (informations sectorielles, connaissance de l'activité) ;
- Mise au point et utilisation de modèles standardisés de rapports de vérification fiscale (indispensables pour rendre les vérifications fiscales homogènes) ;
- Existence d'un système permettant de suivre l'avancement des vérifications fiscales.

Indicateurs à moyen terme

- Recettes fiscales supplémentaires résultant des vérifications fiscales effectuées (distinguer celles découlant des évaluations, des sanctions et des intérêts) ;
- Le personnel sait comment mettre en application les nouvelles connaissances et compétences acquises s'agissant de la méthode et des techniques de vérification fiscale (les effets peuvent par exemple être mesurés selon des critères de qualité et de contenu des dossiers et rapports de vérification fiscale) ;
- Le personnel sait comment appliquer les principes de gestion du risque de conformité dans la pratique ;
- Les vérifications fiscales ont été effectuées et achevées dans les délais prévus par les procédures internes (système de suivi en place) ;
- La qualité et le contenu des rapports de vérification fiscale respectent les normes énoncées dans les guides et règlements internes ;
- Existence de mesures destinées à suivre le degré (ou l'accroissement) de conformité des contribuables contrôlés (s'agissant par exemple de respecter les obligations déclaratives, faciliter l'accès aux données et informations de la société, payer les impôts en temps voulu, etc.) ;
- Augmentation des demandes internationales d'échange de renseignements fiscaux formulées auprès d'autres administrations fiscales ;
- Augmentation des activités de vérification fiscale approfondies à partir des résultats des contrôles effectués (enquêtes réalisées par des tiers, demandes d'échange de renseignements, etc.).

Indicateurs à long terme

- Changement de comportement des entreprises contrôlées à l'égard de leurs obligations fiscales (obligations de déclaration, respect des délais de paiement, etc.) ; effets démontrables de l'application des principes de gestion du risque de conformité dans la pratique ;
- Volonté accrue de transmettre des données et informations à l'administration fiscale (« transmission volontaire de données et informations ») ;
- Baisse du nombre d'actions en justice, contestations et appels effectués par des entreprises ;
- Raccourcissement du délai de résolution d'un différend fiscal ;
- Augmentation du recours aux services de l'administration fiscale par les entreprises ;
- Mise en lumière des types de risques que présentent les contribuables selon le secteur et le domaine d'activité, quantification du pourcentage de ces risques et modélisation.

partenaires. Les bureaux locaux du PNUD peuvent également apporter une contribution progressivement plus importante au suivi, à la mesure et à l'évaluation des résultats obtenus sur le long terme au niveau des pays, compte tenu des facteurs et considérations locaux entrant en jeu.

Les demandes complémentaires d'assistance IISF dans de nouveaux domaines peuvent être perçues comme un signe positif sur les premières retombées. Des demandes d'assistance réitérées dans un même domaine pourraient indiquer que les transferts de compétences n'ont pas été concluants, mais le fait que certains pays ayant déjà bénéficié d'une assistance IISF sollicitent la mise en place de nouveaux programmes IISF dans d'autres domaines donne à penser que les premières expériences ont eu des retombées appréciables (cf. encadré 10). Comme il en sera question plus loin dans ce rapport, le suivi des progrès axé sur les répercussions à plus long terme de l'initiative IISF est un point fondamental et le Secrétariat IISF devra s'en préoccuper encore davantage en 2017.

Encadré 10. Programme IISF déployé au Sénégal

En 2015, un spécialiste de la vérification fiscale a été détaché par l'administration fiscale française (la Direction générale des Finances publiques) auprès de l'administration fiscale sénégalaise (la Direction générale des Impôts et des Domaines) afin de lui procurer un soutien au renforcement des capacités dans les domaines de la fiscalité internationale, des prix de transfert et de l'échange de renseignements relatifs à des vérifications fiscales.

L'expert français a travaillé aux côtés des agents de l'unité chargée des grandes entreprises. Dans le cadre de six missions d'une semaine réparties sur l'année 2015, l'expert IISF leur a prodigué des conseils et donné des orientations concernant les dossiers de vérification fiscale de deux entreprises résidentes du Sénégal faisant partie de groupes multinationaux, mais sans avoir de contacts directs avec les contribuables concernés.

Les deux dossiers de vérification fiscale sélectionnés ont généré des recettes supplémentaires d'un montant de 11 317 195 531 CAF (francs CFA), soit l'équivalent de 18.6 millions USD, sous forme d'impôts et d'amendes. Outre le supplément de recettes fiscales recouvrées, le programme IISF s'est traduit, pour les agents des services fiscaux sénégalais, par une confiance confortée et une meilleure connaissance et maîtrise du traitement des questions de fiscalité internationale soulevées par les entreprises multinationales.

Le Sénégal et la France saluent l'intérêt que présente le caractère très concret de ce type d'assistance et sont convenus de collaborer à nouveau en 2017 dans le cadre d'un nouveau programme IISF afin de renforcer cette fois les compétences en matière de vérification fiscale des agents de l'unité chargée des moyennes entreprises.





Chapitre 5. Évolution organisationnelle

Un certain nombre d'évolutions notables de la structure et de l'organisation du cadre à long terme dans lequel s'inscrit l'initiative IISF, destinées à lui permettre de continuer à se développer, ont eu lieu en 2016 : un Comité directeur a été créé, le Secrétariat a été renforcé (notamment grâce à la création d'un site Internet multilingue) et l'intégration de l'initiative IISF dans les structures du PNUD et de l'OCDE a été approfondie.

Le Comité directeur a été créé pour favoriser la mobilisation à haut niveau d'une large palette de parties prenantes. Le premier Comité directeur a été formé et a tenu sa réunion inaugurale à Washington DC le 16 avril 2016. Il a pour mandat de soutenir et promouvoir l'initiative IISF à l'échelle internationale, d'élargir l'adhésion politique dont elle bénéficie, d'approuver un programme de travail annuel et d'en suivre la mise en œuvre, de fixer des orientations stratégiques et de formuler, le cas échéant, des recommandations sur la conception de l'initiative IISF, mais aussi d'encourager toutes les formes de coopération Sud-Sud et d'évaluer les activités du Secrétariat basé à Paris.

Co-présidé par M. Angel Gurría (Secrétaire général de l'OCDE) et Mme Helen Clark (Administrateur du PNUD), le Comité directeur se compose de représentants de gouvernements de pays développés et en développement, de fonctionnaires d'administrations fiscales et de membres de la société civile, et sa composition obéit au souci de préserver un équilibre entre les régions ainsi qu'un équilibre entre hommes et femmes. Le Comité directeur se réunit chaque année, mais des réunions supplémentaires peuvent être convoquées en tant que de besoin. Les membres du Comité directeur sont investis d'un mandat de trois ans renouvelable. La composition actuelle du Comité directeur est décrite à l'annexe B.

Le Comité directeur bénéficie de l'appui du Groupe consultatif technique créé en 2013 pour apporter un soutien logistique aux activités du Secrétariat IISF. Le Groupe consultatif technique réunit des responsables de pays développés et en développement dont l'Afrique du Sud, la France, les Pays-Bas et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ainsi que des représentants de la société

civile, du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE et d'organisations fiscales régionales au nombre desquelles l'ATAF et le CIAT. Deux conférences téléphoniques ont eu lieu en 2016 pour informer les membres du Comité directeur et permettre au Secrétariat de recueillir des informations et des avis.

Le renforcement du Secrétariat IISF a facilité l'accélération des activités déployées sous son égide à l'échelle mondiale. Il avait pour but de lui donner les moyens de faire office de bourse aux compétences et de répondre aux demandes d'assistance en matière de vérification fiscale par le déploiement d'experts ayant le profil requis. Avec le concours du réseau des bureaux locaux du PNUD, de plateformes régionales et d'organisations fiscales régionales, le Secrétariat IISF fournit un appui administratif aux administrations fiscales des pays en développement pour la mise sur pied de programmes IISF et la coordination des missions d'experts.

Doter le Secrétariat IISF de moyens supplémentaires a été une étape essentielle pour cibler davantage son action sur la sensibilisation et le soutien à l'exécution des programmes. En 2016, l'équipe du Secrétariat IISF est passée d'un à trois membres afin d'être mieux à même de faire coïncider l'offre et la demande de programmes IISF, de gérer des relations complexes entre de multiples parties prenantes, de prodiguer des conseils sur l'élaboration et le déroulement des programmes IISF et d'assurer la coordination de la logistique des programmes pour les experts IISF. Le Secrétariat IISF dirige aussi les travaux de suivi et d'évaluation axés sur la cohérence de la démarche suivie qui ont pour but de faire en sorte que les pratiques exemplaires et les enseignements de l'expérience dégagés puissent être rapidement et efficacement mis à profit dans le cadre d'autres programmes IISF.

Le Secrétariat IISF basé à Paris est pour le moment hébergé au sein de la Division des relations internationales et du développement du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (CPAF). Il entretient donc des relations de travail étroites avec les équipes travaillant sur le projet BEPS et sur d'autres questions de fiscalité internationale, y compris sur celles qui intéressent au premier chef les pays en développement et qui ont trait à la mise au point de boîtes à outils sous la houlette de la PCT.



Le site Internet de l'initiative IISF (www.tiwb.org/fr), instrument précieux pour faciliter la mobilisation des parties prenantes, a été lancé en novembre 2016. Il est accessible en français, en anglais, et en espagnol (et bientôt en portugais) et offre à tous les acteurs intéressés un panorama complet de l'initiative IISF. Il est un vecteur essentiel pour mieux faire connaître et comprendre le contenu des programmes IISF. Il a été complété en 2016 par un compte Twitter IISF (@TIWB_News) utilisé pour diffuser des messages importants auprès du grand public et susciter l'intérêt et la mobilisation des médias. Les actualités concernant le site et autres informations sur l'initiative IISF ont été largement partagées via les comptes Twitter et les pages LinkedIn du PNUD. L'accent sera davantage placé sur la communication externe en 2017 (notamment sous la forme d'articles, de blogs et de récits du déroulement des programmes déployés dans des pays) pour tenter de donner plus de visibilité à l'initiative IISF et aux programmes d'assistance.

Le Secrétariat IISF a donné plusieurs entretiens fin 2016 pour lancer le nouveau site Internet et éveiller l'intérêt du public et son adhésion au projet. Parmi les faits médiatiques marquants ayant ponctué le déroulement de l'initiative IISF, on peut citer un reportage télévisé de la BBC (en anglais), une présentation du programme IISF déployé au Libéria dans *L'Obs* magazine (en français), un article sur un blog intitulé *Ideas for Development* (en anglais) et un podcast du Réseau pour la justice fiscale (en anglais) consacré à M. James Karanja, qui dirige le Secrétariat IISF. En décembre 2016, le Secrétariat a réalisé une courte vidéo sur le déroulement et l'incidence du programme IISF mis en œuvre au Libéria, qui est accessible sur le site de l'initiative IISF. En 2016, le PNUD, en partenariat avec l'OCDE, a organisé deux webinaires – en anglais et en français – pour informer ses bureaux locaux sur l'initiative IISF et les services proposés dans ce cadre, et pour répondre aux questions des agents en poste dans ses bureaux sur l'initiative IISF, sur le rôle qu'ils sont appelés à jouer et sur les modalités de leur participation éventuelle. Le résultat de cette intervention est patent au vu du nombre croissant de demandes de renseignements émanant des bureaux locaux du PNUD de différentes régions désireux d'intégrer des programmes IISF dans leurs stratégies respectives d'aide aux pays.

L'ancrage de l'initiative IISF dans les structures du PNUD, qui lui confèrent une présence à l'échelle mondiale et concourent à la promotion de la participation des pays, a été une constante. Après le lancement du partenariat entre l'OCDE et le PNUD, le PNUD a officiellement approuvé début 2016 le Projet IISF qui est géré par son Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP). Le BPAP est responsable du financement de quelques-uns des programmes IISF et a pour mission de stimuler la demande d'assistance IISF au niveau des pays, d'alimenter le vivier de spécialistes de la vérification fiscale et d'engager des experts qui seront déployés dans le cadre de programmes IISF. Le BPAP veille également à ce que le processus d'affectation des experts soit transparent et exempt de tout risque de conflit d'intérêts. En 2017, le BPAP recrutera afin de renforcer le soutien à la participation des bureaux locaux du PNUD aux programmes IISF.

Le BPAP travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat IISF basé à Paris et en liaison avec les bureaux locaux du PNUD et des plateformes régionales qui apportent leur concours à des programmes IISF spécifiques. Les bureaux locaux du PNUD facilitent les contacts avec les administrations fiscales locales des pays où ils se trouvent, le but étant d'appréhender la demande d'assistance en matière de vérification fiscale et d'informer les pouvoirs publics des pays en développement sur l'initiative IISF. La mobilisation de chaque bureau local du PNUD prend des formes diverses selon les pays, selon la nature des projets du PNUD en cours dans des domaines connexes (industries extractives ou gestion des dépenses publiques, par exemple) et selon la nature de chaque demande d'assistance.

Les ressources n'ont pas manqué jusqu'ici à l'initiative IISF, mais des financements supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux visés d'ici à 2020. Aux termes du partenariat conclu entre l'OCDE et le PNUD, les fonds versés par des États et/ou des fondations privées pour financer le déploiement d'experts au titre de l'initiative IISF et la participation des bureaux locaux du PNUD transitent par le PNUD tandis que les fonds versés par les pays membres de l'OCDE au Secrétariat de l'OCDE sont employés pour financer le Secrétariat IISF conjoint et les activités du Comité directeur.



Le Ministère des Affaires étrangères de la Finlande a versé 800 000 EUR au PNUD au profit du projet Inspecteurs des Impôts sans Frontières. La totalité de cette somme, utilisable sur deux ans, a été perçue début 2017 et servira essentiellement à financer le déploiement, vers des administrations fiscales d'accueil, d'experts choisis dans le vivier géré par le PNUD ainsi que le renforcement des capacités du PNUD et la promotion de la coopération Sud-Sud dans le cadre de programmes IISF.

En 2016, les contributions de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'OSF, des Pays-Bas et du Royaume-Uni à la couverture des dépenses induites par les programmes IISF ont pris la forme de contributions volontaires en nature. L'ATAF, le CIAT, l'UE et le GBM ont également assumé le coût de leur propre participation au soutien aux programmes IISF. En 2016, les contributions volontaires ont couvert les coûts de fonctionnement du Secrétariat IISF (510 300 EUR). En 2017, elles se situeront au même niveau et seront levées au bénéfice d'une proposition portant sur le BEPS et les pays en développement qui a déjà permis de mobiliser suffisamment de ressources pour financer les coûts de fonctionnement du Secrétariat IISF pour l'année.

Les évolutions organisationnelles survenues en 2016 ont permis d'établir un socle solide sur lequel, dans un avenir prévisible, l'initiative IISF pourra continuer de se déployer et de se développer.





Chapitre 6.

Projet de programme de travail pour 2017/2018

Des objectifs généraux ambitieux ont été assignés à l'initiative IISF pour la période allant de 2016 à 2020 afin de promouvoir une coopération internationale plus efficace en matière de vérification fiscale au service du renforcement de la mobilisation des ressources nationales des pays en développement et de l'avènement de conditions d'investissement plus prévisibles pour les contribuables. L'initiative IISF se fixe pour objectif de faciliter l'exécution d'une centaine d'évaluations des risques/de vérifications fiscales de qualité aux côtés de pays en développement sur la période 2016-2020. Un cadre d'objectifs complet est présenté à l'annexe C ci-après.

Le Secrétariat prévoit d'entreprendre au cours de l'année à venir les activités suivantes :

1. Soutien à la mise en place d'une vingtaine de déploiements supplémentaires d'experts, en coopération avec des organisations régionales et internationales, incluant le lancement d'au moins trois nouveaux programmes Sud-Sud.
2. Organisation de deux manifestations en marge de grands forums internationaux pour promouvoir l'initiative IISF et la mise en commun des compétences entre pays du Sud, notamment d'une rencontre lors du Forum des Nations unies sur le suivi du financement du développement qui aura lieu du 23 au 27 mai 2017.
3. Renforcement des mécanismes de collaboration mis en place avec l'ATAF et le CIAT en vue d'élargir la portée des programmes IISF en Afrique et en Amérique latine, et exploration, en parallèle, de nouveaux modes de collaboration dans d'autres régions, comme les Îles du Pacifique.
4. Organisation, à l'intention des experts ayant déjà mené des activités IISF de vérification fiscale, d'un atelier axé sur le partage des enseignements tirés de l'expérience et la mise à profit de ces enseignements pour la poursuite de l'initiative IISF (report d'une activité prévue dans le Programme de travail 2016/2017).

5. Suivi et évaluation des résultats et réalisations imputables aux programmes IISF en cours à partir de critères de mesure et d'impact révisés, comme indiqué dans le rapport.
6. Exploitation et enrichissement du vivier d'experts du PNUD, notamment pour aider le PNUD à assumer un rôle nouveau pour lui, consistant à engager des experts.
7. Intensification de la communication externe sur l'initiative IISF et ses résultats, notamment grâce à la publication d'articles dans des médias autorisés et la diffusion de récits sur le déroulement de programmes IISF et les enseignements susceptibles d'en être dégagés.
8. Actions visant à encourager cinq nouvelles administrations partenaires, en particulier de pays en développement, disposées à apporter directement leur soutien au déploiement d'experts.
9. Levée de fonds supplémentaires, si besoin est, pour couvrir le coût des déploiements d'experts prévus pendant la période 2017/2018.
10. Remise d'un rapport d'étape au Comité directeur début 2018.



Annexe A

Missions

Programmes IISF en cours

| Pays de l'administration fiscale d'accueil | Administration fiscale d'accueil | Expert(s) | Début du programme | Missions effectuées à ce jour | Semaines passées dans le pays |
|--|--|---|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Botswana | Botswana Unified Revenue Service | Agents des services fiscaux en activité | 2016 | 2 | 2 |
| Costa Rica | Dirección General de Tributación, ministère des Finances | Agents des services fiscaux en activité | 2016 | 4 | 4 |
| Égypte | Ministère égyptien des Finances | Agent des services fiscaux retraité | 2017 | 2 | 2 |
| Éthiopie | Administration éthiopienne des impôts et des douanes | Agent des services fiscaux en activité | 2015 | 4 | 9 |
| Géorgie | Administration géorgienne des impôts et des douanes | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 3 | 3 |
| Ghana | Ghana Revenue Authority | Agents des services fiscaux en activité | 2013 | 7 | 7 |
| Jamaïque | Administration fiscale jamaïcaine | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 3 | 3 |
| Jamaïque | Administration fiscale jamaïcaine | Agent des services fiscaux en activité | 2017 | 1 | 1 |
| Lesotho | Lesotho Revenue Authority | Agent des services fiscaux en activité | 2015 | 3 | 4 |

| Pays de l'administration fiscale d'accueil | Administration fiscale d'accueil | Expert(s) | Début du programme | Missions effectuées à ce jour | Semaines passées dans le pays |
|--|---|--|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Libéria | Liberia Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité et spécialiste du secteur minier | 2016 | 4 | 5 |
| Nigéria | Federal Inland Revenue Service | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 4 | 4.5 |
| Sénégal | Direction Générale des Impôts et des Domaines | Agent des services fiscaux en activité | 2017 | 1 | 1 |

Programmes IISF à venir

| Pays de l'administration fiscale d'accueil | Administration fiscale d'accueil | Expert(s) | Début du programme | Missions effectuées à ce jour | Semaines passées dans le pays |
|--|---|---|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Cameroun | Ministère des Finances, Direction Générale des Impôts | À déterminer | 2017 | | |
| République du Congo | Direction Générale des Impôts et des Domaines | À déterminer | 2017 | | |
| Rwanda | Rwanda Revenue Authority | Agent(s) des services fiscaux en activité | 2017 | | |
| Ouganda | Uganda Revenue Authority | À déterminer | 2017 | | |
| Viet Nam | Direction générale des impôts, ministère des Finances | À déterminer | 2017 | | |
| Zimbabwe | Zimbabwe Revenue Authority | À déterminer | 2017 | | |

Programmes IISF portant sur des dossiers anonymisés

| Pays de l'administration fiscale d'accueil | Administration fiscale d'accueil | Expert(s) | Début du programme | Missions effectuées à ce jour | Semaines passées dans le pays |
|--|---|---------------------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Botswana | Botswana Unified Revenue Service | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 3 | 3 |
| Cambodge | Direction générale des impôts | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 1 | 1 |
| Malawi | Malawi Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 4 | 4.5 |
| Kenya | Kenya Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité | 2012 | 15 | 15 |
| Sri Lanka | Inland Revenue Department | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 2 | 2 |
| Ouganda | Uganda Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 2 | 2 |
| Viet Nam | Direction générale des impôts, ministère des Finances | Agents des services fiscaux retraités | 2016 | 2 | 1 |
| Zambie | Zambia Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 2 | 2 |
| Zimbabwe | Zimbabwe Revenue Authority | Agent des services fiscaux retraité | 2016 | 2 | 2 |

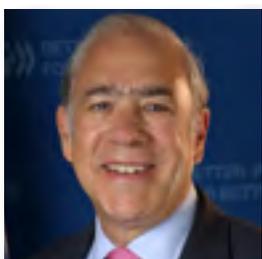
Programmes IISF achevés

| Pays de l'administration fiscale d'accueil | Administration fiscale d'accueil | Expert(s) | Durée | Missions effectuées à ce jour | Semaines passées dans le pays |
|--|--|--|-------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Albanie | Direction des impôts albanaise | Agent des services fiscaux en activité | 2015 | 1 | 47 |
| Colombie | Direction des impôts et des douanes colombienne (DIAN) | Agent des services fiscaux retraité | 2012 - 2014 | 9 | 9 |
| Sénégal | Direction Générale des Impôts et des Domaines | Agent des services fiscaux en activité | 2014 - 2015 | 6 | 6 |



Annexe B

Composition du Comité directeur



Angel Gurría

(Secrétaire général de l'OCDE, co-Président)



Helen Clark

(Administrateur du PNUD, co-Président)



Mauricio Cárdenas Santamaría

(Ministre des Finances et du Crédit public de la Colombie)



John Christensen

(Président du Comité de direction et cofondateur du Réseau pour la justice fiscale)



Sir Paul Collier

(Professeur, Université d'Oxford)



Bob Hamilton

(Commissaire de l'Agence du revenu du Canada, ayant remplacé Andrew Treusch)



Ngozi Okonjo-Iweala

(Ancien Ministre des Finances du Nigéria)



Emília Pires

(Ancien Ministre des Finances du Timor-Leste)



Liliane Ploumen

(Ministre du Commerce extérieur et de la Coopération au développement des Pays-Bas)

Annexe C

Objectifs

pour 2016-2019

| Objectifs | Indicateurs provisoires | Apports/Activités |
|---|--|-------------------|
| <p>Incidence :</p> <p>a) Renforcement de la mobilisation des ressources nationales dans les pays en développement</p> <p>b) Instauration de conditions d'investissement plus sûres et prévisibles pour les contribuables</p> | <p>Enquêtes post-projets (menées au cas par cas) portant notamment sur :</p> <p>a) les ajustements des prix de transfert proposés, les avis d'imposition établis par l'administration fiscale et acceptés ;</p> <p>b) la réduction du retard dans le traitement des dossiers de contestation des avis d'imposition ainsi que les avis positifs recueillis lors d'enquêtes auprès des entreprises ; et</p> <p>c) l'accroissement des recettes recouvrées.</p> | |
| <p>Résultat :</p> <p>Capacité des pays en développement de soumettre des contribuables à des vérifications fiscales équitables et efficaces.</p> | <p>Reconnaissance du renforcement des capacités par les administrations fiscales partenaires et les ministères des Finances (attesté par divers indicateurs et outils d'évaluation et de diagnostic).</p> | |

| Objectifs | Indicateurs provisoires | Apports/Activités |
|---|---|--|
| <p>Résultat 1 :</p> <p>L'initiative IISF facilite l'exécution, aux côtés de pays en développement, d'une centaine d'évaluations des risques/de vérifications fiscales pendant la période 2016-20.</p> | <p>Chaque programme sera assorti d'indicateurs spécifiques issus de la liste des indicateurs à court, moyen et/ou long termes (cf. encadré 9).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Établissement d'un vivier d'experts qualifiés spécialisés dans la vérification fiscale et disposés à être déployés au titre d'un programme IISF ; - Création d'une liste de pays d'accueil intéressés grâce aux contacts établis par le PNUD avec ses bureaux locaux ; - Mise à jour du site Internet de l'initiative IISF, de la boîte à outils IISF et des supports de promotion disponibles ; - Mise à disposition de ressources suffisantes pour financer les déploiements d'experts ainsi que les interventions du Secrétariat/du Comité directeur et des bureaux locaux du PNUD ; et - Assistance complète se concrétisant par : <ul style="list-style-type: none"> 15 déploiements en 2016 20 déploiements en 2017 30 déploiements en 2018 35 déploiements en 2019 |
| <p>Résultat 2 :</p> <p>L'initiative IISF permet de transférer à des fonctionnaires des services fiscaux de pays en développement un savoir-faire et des compétences en matière d'évaluation des risques aux fins de vérification fiscale, de traitement des dossiers de vérification fiscale et d'établissement de l'imposition.</p> | <p>Rapports sur le déroulement des vérifications fiscales établis par les experts, l'OCDE/le PNUD et les administrations fiscales.</p> <p>Rapport des administrations fiscales d'accueil sur les résultats concrets des déploiements.</p> | <p>Les déploiements d'experts répondent au souci de faciliter les transferts de compétences et de savoir-faire.</p> |
| <p>Résultat 3 :</p> <p>L'initiative IISF recouvre des travaux d'analyse et l'enrichissement des connaissances utiles pour favoriser une coopération internationale plus efficace en matière de vérification fiscale.</p> | <p>Études et documents analytiques sur les enseignements tirés des programmes IISF et sur les retombées plus vastes de ce genre d'initiatives sur les débats relatifs à la coopération en matière fiscale qui se déroulent au niveau international.</p> | <p>On dispose de nombreux éléments d'information sur les programmes IISF, et les résultats qu'ils ont permis d'obtenir font l'objet de rapports et sont diffusés par d'autres voies.</p> <p>Des travaux de recherche et d'analyse des conclusions dégagées de l'exécution des programmes IISF sont réalisés et publiés</p> |

Références

Clark, Helen (2015), Discours prononcé à l'occasion d'une rencontre consacrée à la fiscalité en marge de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, Addis-Abeba, Éthiopie.

Crivelli, E., De Mooij, Ruud, et Keen, Michael (2015), *Document de travail du FMI - Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, Fonds monétaire international, Département des affaires fiscales, WP/15/118, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf.

G20 (2015), *Call to Action for Strengthening Tax Capacity in Developing Countries* (Appel à l'action en faveur du renforcement des capacités fiscales des pays en développement), Groupe de travail sur le développement, Mobilisation des ressources nationales, <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Call-to-Action-for-Strengthening-Tax-Capacity-in-Developing-Countries.pdf>.

G20 (2016), *G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué* (Communiqué de la réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20), www.g20.utoronto.ca/2016/160227-finance-en.html.

Georgia Revenue Service (2016), "Tax Inspectors Without Borders initiative kicks off in Georgia", www.rs.ge/default.aspx?sec_id=4846&lang=2&newsid=4045 (consulté le 1er avril 2017).

ICAI (2016), *UK aid's contribution to tackling tax avoidance and evasion*, <http://icai.independent.gov.uk/html-report/uk-aids-contribution-to-tackling-tax-avoidance-and-evasion>.

OCDE (2016), *Tax Administrations and Capacity Building: A Collective Challenge*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256637-en>.

ONU (2015), *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*, http://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/ares69d313_fr.pdf.

ONU (2015), *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015, soixante-dixième session de l'Assemblée générale, points 15 et 116 de l'ordre du jour, A/RES/70/1, 15-16301 (F), <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

ONU (2016), *Addis Ababa Action Agenda: Monitoring commitments and actions*, Équipe spéciale inter-organisations sur le financement du développement, New York, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Report_IATF-2016-full.pdf.

Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (FMI, OCDE, ONU, GBM) (2016), *Renforcer l'efficacité du soutien au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement*, www.oecd.org/tax/enhancing-the-effectiveness-of-external-support-in-building-tax-capacity-in-developing-countries.pdf.

Potter, Simon, "Re: Reviewed Quote." Message à James Karanja. 5 avril 2017. Courriel.

Inspecteurs des Impôts sans Frontières

Rapport annuel 2016/17

Ce rapport du Secrétariat IISF couvre les activités menées dans le cadre de l'initiative IISF de janvier 2016 à avril 2017, soit pendant la première année complète de mise en œuvre de l'accord de partenariat conclu entre l'OCDE et le PNUD. Le chapitre 1 permet de mettre en perspective l'initiative IISF dans un paysage de la fiscalité et du développement qui évolue rapidement. Le chapitre 2 fournit une description détaillée de toute la palette d'activités entreprises pour mettre sur pied des programmes IISF. Le chapitre 3 donne une vue d'ensemble des enseignements dégagés des programmes IISF conduits jusqu'ici, tandis que le chapitre 4 fait la synthèse des résultats obtenus et des progrès accomplis sur la voie de l'amélioration future de la mesure des résultats. Le chapitre 5 décrit les évolutions organisationnelles survenues pendant la période sur laquelle porte le rapport et le chapitre 6 contient le projet de programme de travail élaboré pour l'année à venir.

