

Résultats de l'état des lieux de l'Initiative IISF : synthèse

Approuvé par le Comité directeur de IISF, mai 2020

1. INTRODUCTION

Rusudan Kemularia, ancien vice-ministre des Finances de la Géorgie, actuellement en poste en qualité de conseiller fiscal principal auprès de l'Initiative IISF à l'OCDE, **a été chargée de piloter l'état des lieux de l'Initiative Inspecteurs des impôts sans frontières (IISF)¹ et elle a bénéficié du concours des membres du Secrétariat de l'initiative pour préparer celle-ci à son évolution et à son expansion futures.** Un comité directeur multipartite, co-présidé par le Secrétaire général de l'OCDE et l'Administrateur du PNUD, a approuvé le 5 mai 2020 le rapport présentant les résultats de cet état des lieux.

L'Initiative IISF est un projet conjoint de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), **conçu pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités en matière de vérification fiscale.**

Lancée lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis Abeba en juillet 2015, l'Initiative IISF est une réponse à l'intérêt porté à une mobilisation efficace et efficiente des ressources intérieures à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et de la concrétisation de l'engagement pris par la communauté internationale de renforcer la coopération internationale en matière fiscale.

De par sa conception, elle présente des caractéristiques qui font qu'elle occupe un créneau étroit et n'a pas d'équivalent, et qu'elle se distingue d'autres initiatives engagées par des organismes multilatéraux pour le renforcement des capacités en général dans le domaine fiscal. Dans le cadre de l'Initiative IISF, des experts étrangers travaillent directement en temps réel sur des dossiers confidentiels, le but étant d'œuvrer au renforcement des capacités grâce à l'apprentissage en situation réelle.

L'Initiative IISF se trouve actuellement en phase expérimentale. C'est pourquoi, en octobre 2019, un état des lieux de l'Initiative IISF a été entrepris afin d'aider l'OCDE et le PNUD à avoir une compréhension complète de l'initiative en tant que produit, ainsi qu'à en préciser la philosophie, en rationaliser les processus et en professionnaliser le déploiement, à

¹ La méthodologie utilisée pour établir ce rapport repose sur une évaluation qualitative et quantitative fondée sur : des entretiens avec des représentants des principales parties prenantes, notamment des administrations d'accueil, des administrations partenaires, des donateurs, des experts et des bureaux de pays du PNUD visant à recueillir des données qualitatives ; des enquêtes, destinées notamment à recueillir des informations sur l'évolution de la demande et à éclairer la stratégie future de mesure de l'impact ; des analyses des documents décrivant les processus et procédures internes et des documents relatifs aux programmes IISF pour en retirer des données ; un examen approfondi des instruments d'évaluation et de suivi existants, destiné à permettre d'apprécier l'adéquation aux besoins ; un examen et une analyse de l'organisation du travail et des exigences autres en termes de ressources financières, technologiques et humaines.

définir comment elle fonctionne à tous les niveaux et à formuler des conseils sur la phase suivante de son développement.

Le présent rapport décrit les résultats de cet état des lieux et est structuré comme suit : la section 1 contient une introduction et un énoncé des objectifs de l'exercice ; la section 2 porte sur les aspects stratégiques ; la section 3 est consacrée aux questions relatives à la gestion des programmes ; la section 4 contient une description succincte de la gouvernance de l'Initiative IISF et des partenariats ; et la section 5 a pour objet d'explorer de nouvelles pistes en vue d'une expansion possible et d'envisager les prochaines étapes. Les remarques de conclusion sont présentées à la section 6.

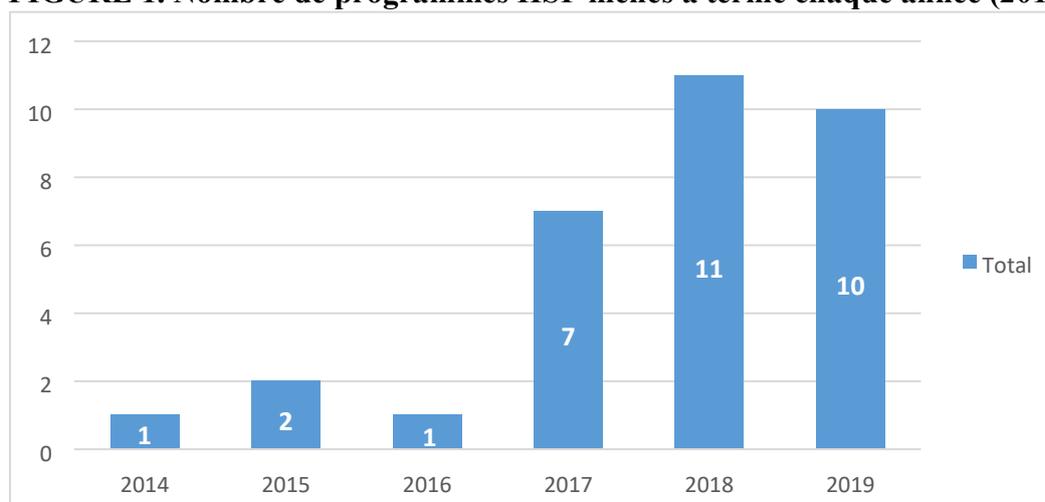
2. Dimensions stratégiques

Progrès réalisés au regard des objectifs définis initialement au stade de la conception de l'Initiative

En avril 2016, lors de sa réunion inaugurale, le Comité directeur de l'Initiative IISF s'est fixé comme objectif une centaine de déploiements d'experts à l'horizon 2020.

Même si en raison de la pandémie qui sévit actuellement, il se peut que cet objectif ne soit pas atteint d'ici à la fin 2020, l'expansion rapide qui a marqué en particulier les années 2017 et 2018 s'est traduite par un renforcement des capacités du Secrétariat. Le fait de mettre l'accent sur les questions de qualité au cours de la prochaine phase (comme indiqué à la section 2) permettra de réfléchir aux processus ad hoc de mise en œuvre des programmes qui étaient adaptés pendant la phase de déploiement expérimental, mais devront être affinés pour passer à une échelle plus ambitieuse.

FIGURE 1. Nombre de programmes IISF menés à terme chaque année (2014-2020)



L'objectif d'un renforcement des capacités des pays en développement en matière de vérification fiscale reposant sur l'apprentissage en situation réelle a été partiellement

atteint. Certains éléments témoignent du fait que l'Initiative IISF concourt effectivement au renforcement des capacités, comme l'ont confirmé certains fonctionnaires d'administrations d'accueil ayant participé à des programmes IISF qui ont déclaré que la procédure de vérification contribue en soi à renforcer les capacités². Une méthode plus rigoureuse de mesure de l'impact aidera à déterminer si le renforcement des capacités résulte de fait de la procédure de vérification fiscale.

Des progrès notables en termes d'accroissement des recettes fiscales ont été accomplis grâce aux programmes IISF. Au 31 janvier 2020, les programmes IISF avaient facilité le recouvrement d'un surcroît de recettes fiscales de plus de 532 millions USD. Ce montant est certes modeste dans le contexte des besoins de financement globaux des pays en développement, mais il donne une indication importante pour de nombreuses parties prenantes, y compris les donateurs partenaires de l'Initiative IISF (qui exigent de plus en plus des indications chiffrées sur l'utilisation des ressources). Bien que l'Initiative IISF soit un instrument qui, par nature, occupe un créneau très étroit, ce qui signifie qu'il ne pourra rapporter un afflux massif de recettes, les montants recouverts pourraient toutefois être accrus.

La principale caractéristique de l'Initiative IISF, à savoir la protection de la confidentialité des renseignements relatifs aux contribuables, résulte de la mise en place d'outils et de protocoles désormais bien établis. Les clauses de confidentialité, les mandats et les dispositifs de prestation de serment en particulier sont des instruments couramment utilisés à cet effet. Cependant, la confidentialité des renseignements relatifs aux contribuables, et en contrepoint la fuite de données sensibles, est un facteur de risque constant, et il est impératif d'évaluer la sécurité des outils de partage des données avant que ceux-ci soient utilisés par les participants aux programmes IISF.

La philosophie de l'Initiative IISF, conduisant au déploiement périodique, pour de courtes durées, d'experts IISF, n'a pas été remise en cause. La grande majorité des programmes se sont déroulés sur 12 à 18 mois. **Néanmoins, il est possible d'assurer une certaine continuité entre des missions de courte durée grâce à des outils de travail à distance, en particulier pendant la période de confinement due à la pandémie mondiale de COVID-19.**

I. Principales recommandations

- (i) **Il est essentiel à la réussite de l'Initiative IISF de disposer d'indicateurs lisibles de l'efficacité de l'assistance dispensée.** Il y a lieu de mettre au point un système solide de suivi et d'évaluation permettant de déterminer si les capacités ont été renforcées par la procédure de vérification fiscale et de mesurer l'impact de l'initiative autrement que par les recettes recouvrées.

Le Secrétariat de l'Initiative IISF a enquêté en novembre 2019 auprès d'environ 37 représentants d'administrations d'accueil.

(ii) **Un manuel de suivi et d'évaluation (tableau de bord, indicateurs d'impact) est actuellement en cours d'élaboration** et sera mis en application d'ici fin 2020.

(iii) **Un manuel de suivi et d'évaluation (tableau de bord, indicateurs d'impact) est actuellement en cours d'élaboration** et sera mis en application d'ici fin 2020.

(iv) **Pour atténuer le risque de fuite de données confidentielles sur des contribuables et promouvoir une assistance à distance plus active entre les missions sur place, un outil sûr de partage des données sera adopté.** Des instructions et des informations détaillées sur le recours à l'assistance à distance via des outils informatiques sûrs seront données à l'occasion de la table ronde d'experts qu'il a été proposé d'organiser en juin 2020.

(v) **Il conviendrait d'assurer de façon plus systématique une mise en œuvre soumise à une assurance-qualité des programmes IISF** sur le terrain. Des agents de l'OCDE et du PNUD peuvent être diligentés pour effectuer des évaluations périodiques destinées à s'assurer que les experts IISF dispensent une assistance de qualité et préviennent tout risque de substitution.

(vi) **L'offre IISF peut recouvrir des formations ou l'accès à des plateformes de formation existantes** (apprentissage en ligne) pour des experts IISF - en particulier des experts en retraite - en amont de leur déploiement à l'appui de la mise en œuvre d'un programme.

Les programmes IISF envisagés du côté de la demande

Si l'on regarde vers l'avenir, la demande potentielle est forte. Jusqu'ici, elle émanait principalement de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, généralement membres du Cadre inclusif sur le BEPS. La fidélisation des administrations d'accueil ayant déjà participé à des programmes IISF a également été un puissant moteur de la demande. À titre d'illustration, notons qu'au 1er janvier 2020, 12 pays en développement qui avaient déjà pris part à des programmes IISF se trouvaient à un stade ou un autre du processus à suivre pour demander à bénéficier d'un autre programme. On dénombre par ailleurs une quarantaine de pays figurant sur la liste établie par le Comité d'aide au développement (pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure/pays les moins avancés) qui ne prennent pas part actuellement à des programmes IISF. Les autres paramètres à prendre en compte, du côté de la demande, sont notamment les suivants :

- **La politique suivie actuellement consiste à répondre positivement à la plupart des pays et territoires qui sollicitent une assistance.** Le Secrétariat a certes mis en place un processus informel spécial pour vérifier si les critères d'acceptation des formulaires de demande d'assistance sont satisfaits, mais il conviendrait de le formaliser et de le rendre plus transparent.
- **Il est indispensable d'évaluer l'engagement des administrations d'accueil, qui doit être une des conditions de la poursuite du soutien dispensé au titre de l'Initiative IISF, et**

de veiller, en prévoyant une stratégie de sortie, à ce que les programmes IISF aient des effets qui se prolongent après qu'ils ont pris fin.

2. Principales recommandations

(i) **Il conviendrait de formaliser (publier) les critères d'accès aux programmes qui sont appliqués de fait afin que le processus d'éligibilité soit transparent et fondé sur des règles.** Les critères d'éligibilité sont les suivants : la demande doit (i) avoir pour objet que des experts travaillent sur des dossiers de vérification réels en cours ; (ii) présenter une dimension internationale ; (iii) donner lieu à une assistance périodique sur place, et non au remplacement d'agents locaux par des experts ; (iv) être présentée par un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD ; (v) mentionner qu'aucune restriction légale n'empêche que les vérifications soient conduites par un expert étranger.

(ii) **Il conviendrait d'instituer un suivi rigoureux après l'achèvement du programme.** Il conviendrait de vérifier systématiquement que les recommandations formulées à l'issue des déploiements d'experts antérieurs ont été prises en compte par les administrations d'accueil.

(iii) **Il conviendrait de prévoir une stratégie de sortie claire afin de s'assurer que les effets des programmes IISF perdurent après qu'ils ont pris fin et d'œuvrer à l'appropriation par les administrations d'accueil.**

(iv) **Il conviendrait que le Secrétariat adopte, compte tenu des résultats de l'évaluation qualitative d'impact (conduite dans les deux ans), une politique exigeant un engagement de l'administration d'accueil qui s'inscrive dans la durée.** Il pourrait notamment être demandé aux administrations d'accueil d'assumer une part des coûts des programmes après le déploiement d'un nombre déterminé de programmes dans leur pays.

Des contraintes du côté de l'offre d'experts IISF

L'offre d'experts qualifiés est très restreinte. Le vivier actuel d'experts - un réseau de 16 experts issus d'administrations partenaires, les 52 experts figurant sur la liste gérée par le PNUD et 9 experts du CTPA (OCDE) - ne suffit pas pour satisfaire la demande. **On manque en particulier d'experts qualifiés hispanophones, francophones et lusophones.** Bien qu'il existe des contraintes de marché systémiques, liées notamment à la rareté en général des spécialistes des prix de transfert disponibles pour des activités de développement, des actions sont possibles. **Elles peuvent notamment consister à enrichir la liste d'experts du PNUD (par l'ajout d'une quarantaine d'experts qui ne sont plus en activité) et à adopter une démarche plus volontariste vis-à-vis des administrations partenaires potentielles.** Les autres paramètres à prendre en compte, du côté de l'offre, sont notamment les suivants :

- **Les processus en place de recherche de ressources, de sélection, d'assurance-qualité et de recrutement d'experts pourraient être renforcés.** Il est en particulier indispensable d'envisager dans une optique stratégique la sélection de fonctionnaires de haut

niveau en activité, et d'adopter des procédures de vérification plus lisibles, notamment pour s'assurer que les experts n'ont pas seulement la capacité de transmettre un contenu technique, mais qu'ils ont en outre le profil adéquat pour œuvrer au renforcement des capacités dans des contextes institutionnels délicats.

- **Les administrations d'accueil sont demandeuses d'experts sectoriels pour accompagner les vérifications bénéficiant d'une assistance au titre de l'Initiative IISF**, et sept experts spécialisés dans un secteur ont été déployés à ce jour. Les administrations d'accueil considèrent que l'éclairage apporté par des experts sectoriels sur le fonctionnement global d'une filière et sur des questions de chaînes d'approvisionnement est fondamental pour la conduite des vérifications. Les risques de conflits d'intérêts associés à la présence d'experts sectoriels (notamment le risque que le spécialiste d'un secteur ayant travaillé pour une entreprise ou ayant des liens directs avec l'entreprise qui fait l'objet d'une vérification fiscale ne signale pas un conflit d'intérêts) exigent une maîtrise étroite.

- **La coopération Sud-Sud est une forme d'assistance fructueuse, très en phase avec le niveau de développement et les réalités concrètes des pays concernés**. Les administrations d'accueil font valoir que l'assimilation des connaissances dispensées par un expert est plus facile lorsque celui-ci partage avec les fonctionnaires locaux une langue et une culture communes. Au fur et à mesure du développement de la coopération Sud-Sud, il y aura lieu de veiller tout particulièrement à ce que les experts soient au fait des évolutions qui se dessinent dans le domaine de la fiscalité internationale, et singulièrement dans celui des prix de transfert.

3. Principales recommandations

(i) **Il conviendrait d'élaborer une nouvelle stratégie pour répondre à la pénurie actuelle d'experts, laquelle risque de s'aggraver en raison de la crise du COVID-19. Il y a également lieu de s'adjoindre de nouvelles administrations partenaires prêtes à participer au déploiement des programmes.** Le principal avantage à faire appel à des fonctionnaires en poste réside dans le fait qu'ils sont parfaitement informés des normes en matière de prix de transfert et maîtrisent les compétences et les approches ayant cours en matière de vérification. Ils représentent en outre la source d'expertise la plus efficace par rapport à son coût.

(ii) **Une fois que la liste d'experts gérée par le PNUD aura été actualisée, il conviendrait d'en faire pleinement usage pour recruter des experts, y compris parmi les fonctionnaires en poste nouvellement inscrits sur la liste.** La mise à jour du vivier d'experts du PNUD devrait être menée à bien avant juillet 2020. Il conviendrait d'encourager des femmes et des experts maîtrisant plusieurs langues à se porter candidats pour une inscription sur la liste.

(iii) **Un recoupement des références pour tous les profils d'experts (y compris les experts sectoriels) est primordial** pour atténuer les risques de conflits d'intérêts.

- (iv) **Une version révisée du contrat-type proposé aux experts**, destinée à renforcer les processus de sélection des experts, de vérification des qualifications et du parcours, de contrôle et d'assurance-qualité, pour tous les profils, sera établie en 2020. Ce document facilitera la mise en place d'un processus plus systématique de recrutement et de vérification. Il devrait permettre d'évaluer les aptitudes pédagogiques des experts.
- (v) **La liste d'experts gérée par le PNUD peut être utilisée pour recruter davantage d'experts pour des programmes Sud-Sud.**

3. Gestion des programmes

Processus administratif, ressources humaines et financement

Les programmes IISF sont gérés dans un classeur Excel. Un système de gestion de projets plus automatisé permettrait d'améliorer considérablement l'efficacité et l'efficacité de l'ensemble du processus.

Le PNUD a alloué une enveloppe suffisante à la gestion de l'Initiative IISF, financée à ce stade par des dons de la Norvège et de la Finlande. L'OCDE assure la continuité du financement du Secrétariat et des activités/du fonctionnement de l'Initiative IISF grâce aux ressources affectées par l'Organisation au projet intitulé « Le BEPS et les pays en développement ».

4. Principale recommandation

- (i) **Pour assurer la mise en œuvre effective des programmes IISF et améliorer les processus de suivi et d'évaluation**, des outils électroniques de gestion de programmes seront adoptés en 2021.

4. Gouvernance

Surveillance et partenariats

Le mécanisme de gouvernance externe de l'initiative est efficace, approprié et proportionné. Les co-présidents du Comité directeur ont pris conscience de la nécessité d'élargir le Comité directeur tout en conservant une composition préservant la parité et l'équilibre régional. Les nouveaux membres rejoindront le Comité directeur en 2020.

Le partenariat entre l'OCDE et le PNUD repose sur une répartition adéquate des tâches, doublée de dispositifs de financement et de gouvernance interne séparés pour l'un et l'autre partenaire. Il n'est pas nécessaire à ce stade d'installer en un lieu unique un seul secrétariat, financé conjointement et totalement intégré.

5. Principale recommandation

(i) **Maximiser le potentiel offert par les bureaux de pays du PNUD** en raccordant mieux les programmes IISF aux autres programmes, au niveau de ces bureaux, et au programme de portée plus vaste de financement des ODD.

5. Perspectives d'avenir pour l'Initiative IISF

Nouveaux Programmes pilotes et prochaines étapes

Il existe une forte demande non seulement pour les programmes IISF classiques (vérifications d'entreprises multinationales), mais aussi pour des programmes portant sur d'autres domaines de la fiscalité, comme la délinquance fiscale et l'échange de renseignements à des fins fiscales (y compris l'échange automatique de renseignements). Il se peut également qu'il existe une demande de conseils sur les aspects fiscaux des contrats confidentiels d'exploitation de ressources naturelles, sur la fiscalité et le tourisme et sur les conventions fiscales. Dans un souci d'anticipation des évolutions à venir, la possibilité d'élargir l'Initiative IISF à d'autres secteurs liés à l'environnement, notamment aux pêcheries et à la sylviculture, sera également étudiée.

Un projet de plan de travail a été élaboré dans le cadre de l'exercice d'établissement d'un état des lieux en vue de mettre en œuvre les recommandations avant la fin de 2020.

6. Principales recommandations

(i) **Évaluer les programmes pilotes sur la délinquance fiscale en cours en Arménie, en Colombie, au Kenya, en Ouganda et au Pakistan, et les programmes pilotes sur l'échange automatique de renseignements qui seront menés en Indonésie et au Pakistan avant la fin 2020.** Le déploiement de programmes à part entière est prévu en 2021.

(i) **Recenser les possibilités de mettre en place, à partir de 2021, des programmes pilotes sur la négociation de conventions fiscales, les aspects fiscaux des contrats d'exploitation de ressources naturelles (dans les secteurs des pêcheries et de la sylviculture), en concertation avec les partenaires et parties prenantes.**

6. Conclusion

L'Initiative IISF occupe une place extrêmement privilégiée dans un environnement international complexe. Elle possède des caractéristiques qui font qu'elle n'a pas d'équivalent

et qui ont jusqu'ici orienté de façon satisfaisante sa mise en œuvre. Néanmoins, l'état des lieux a montré qu'en partie parce qu'elle a connu une expansion rapide, elle repose, au regard de certains aspects importants du cadre dans lequel elle a été déployée, sur des ancrages qui pourraient être consolidés.

Étant donné que l'Initiative IISF est en phase expérimentale, l'acceptation des demandes d'assistance, la sélection des experts IISF, la mesure de l'impact qualitatif, les communications avec les principales parties prenantes et administrations partenaires se font bien souvent selon des modalités définies au cas par cas. De plus, les efforts se sont principalement concentrés vers la réalisation de l'objectif de 100 déploiements d'experts à l'horizon 2020. Les systèmes, procédures et outils n'ont pas toujours été à la hauteur des impératifs de mise en œuvre.

En résumé, il faudrait que l'Initiative IISF permette de répondre effectivement à la demande actuelle et que la priorité soit donnée à la qualité de l'exécution des programmes : mobilisation d'un plus grand nombre d'administrations partenaires et réactivation du vivier d'experts géré par le PNUD ; adoption d'un outil sûr de partage des données pour atténuer les risques de fuite des données confidentielles relatives aux contribuables ; atténuation des risques de conflits d'intérêts et autres risques au moyen des systèmes et procédures examinés dans le présent rapport ; mise au point d'un système solide de suivi et d'évaluation ; innovation active grâce à l'aide à distance au déploiement des programmes ; et intensification des activités menées au titre de l'Initiative IISF.

Il est par ailleurs recommandé de mettre en œuvre courant 2020 les politiques fondées sur des données factuelles, les outils et les systèmes qui sont décrits dans le présent document, et de déployer des programmes à part entière dans de nouveaux domaines de façon à accélérer la montée en puissance de l'Initiative IISF (pour passer à une échelle supérieure) à partir de 2021 en tenant compte des résultats des programmes pilotes et des répercussions de la crise du COVID-19.