

COMPRENDRE

15E Avenue Saint Jean de Beauregard, F91400-Orsay
Tél. 01 60 10 45 92 <http://comprendre.orsay.free.fr>

Compte rendu de la rencontre-débat du mardi 28 février 2017 à Orsay

'Transparence financière et paradis fiscaux'

animée par **Caroline MALCOM**

Conseiller Sénior du Directeur, Centre pour la Politique Fiscale de l'OCDE

Environ quarante personnes ont participé à la rencontre-débat organisée par COMPRENDRE sur le thème 'Transparence financière et paradis fiscaux', animée par Caroline Malcom, conseiller sénior à l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique). Notre invitée était accompagnée de son collègue, Monsieur Julien Jarrige, qui a également animé une partie de la rencontre - débat.

L'OCDE dont le siège est situé à Paris, emploie environ 3000 personnes. L'organisation regroupe actuellement 35 pays répartis sur les cinq continents. À sa création en 1960, il s'agissait, pour l'OCDE, de faciliter les échanges commerciaux et les activités économiques entre tous les pays : on compte aujourd'hui plus de 3000 accords commerciaux. Ces missions ont évolué : les politiques fiscale internationales et les dérives qui leurs sont liées sont un des volets, dont nos invités sont experts.

Le document qui suit, proposé par nos intervenants, reprend les points importants de la présentation et de la discussion qui a suivi, décrivant les travaux et les progrès réalisés dans les dernières décennies par l'OCDE.

Progrès global mené par l'OCDE en matière de transparence fiscale pour combattre la fraude fiscale et l'érosion de base et les transferts de bénéfices

1. L'échange d'informations

A. Les progrès réalisés

L'appel du G20 en faveur de la transparence et la restructuration du Forum mondial : 2009

Dirigeants du G20, sommet de Londres en avril 2009 : « nous convenons de prendre des mesures à l'encontre des juridictions non-coopératives, y compris les paradis fiscaux. Nous sommes prêts à appliquer des sanctions pour protéger nos finances publiques et les systèmes financiers. L'ère du secret bancaire est révolue. »

- Avant 2009, il était impossible pour de nombreux pays d'échanger des renseignements en matière fiscale avec une administration fiscale étrangère, en particulier s'il s'agissait d'informations bancaires. Ceci était notamment dû à la difficulté d'accès aux informations sur le plan national, à l'absence d'accords internationaux pour échanger ces informations, ou encore à l'existence de règles strictes protégeant le secret bancaire qui empêchaient l'accès à de telles données.
- En 2009, en réponse à l'appel du G20 pour plus de transparence, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (le « Forum mondial »), hébergé par l'OCDE, a été restructuré pour devenir le principal organe international en matière de transparence

fiscale, en charge de suivre la mise en œuvre des règles de fiscalité internationale portant sur la transparence.

- Les travaux du Forum mondial reposent sur un procédé d'examen par les pairs pour évaluer la mise en œuvre des standards en matière de transparence fiscale. En 2009, la règle était l'échange d'informations à la demande, permettant aux administrations fiscales de demander aux juridictions ayant conclu un accord à cet effet de leur transmettre les renseignements pertinents au regard des obligations fiscales d'un contribuable. En 2014, une règle supplémentaire sur l'échange automatique d'informations a été créée (lire *infra*).

L'examen par les pairs en matière d'échange d'informations à la demande : depuis 2010

- Au cours de la première série d'examens du Forum mondial sur le standard en matière d'échange d'informations à la demande (de 2010 à octobre 2016), les examens par les pairs ont été effectués en deux phases : la Phase 1 consistant en l'analyse du cadre légal et réglementaire en place pour la transparence et l'échange d'informations, et la Phase 2 consistant en l'évaluation de la mise en œuvre des règles en pratique ainsi qu'à l'attribution d'une note globale au pays/à la juridiction. 123 juridictions ont été évaluées au cours de cette première série d'examens par les pairs.
- Au 1er mars 2017, 116 notes globales ont été attribuées. Elles montrent que 22 juridictions ont été évaluées « conformes », 77 ont été évaluées « largement conformes », 12 « partiellement conformes » et 5 « non conformes ».
- Les membres du Forum mondial et les juridictions pertinentes sont tous soumis à l'examen par les pairs. Les juridictions pertinentes sont celles qui ont été identifiées par le Forum mondial comme étant d'intérêt pour ses travaux.

L'ascension de la volonté politique : 2010-2012

- Avec l'adoption de la législation FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) par le Congrès des Etats-Unis en 2010 et dans le contexte de la crise financière mondiale, une volonté politique forte a émergé au sein des pays du G20 pour mettre en place un standard international pour l'échange automatique d'informations.
- En 2011, le Conseil de l'Union européenne a publié la directive 2011/16/UE concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal, qui a établi des procédures en vue d'une meilleure coopération entre les administrations fiscales de l'Union européenne, telles que les échanges d'informations sur demande, la participation aux enquêtes administratives et les contrôles simultanés. En 2014, cette directive a été modifiée et a étendu la coopération entre autorités fiscales à l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers.

Dirigeants du G20, sommet de Los Cabos en juin 2012 : « *Nous nous félicitons du rapport de l'OCDE sur les pratiques d'échange automatique d'informations (...). Nous appelons les pays à adopter cette pratique croissante en tant que de besoin et nous encourageons vivement toutes les juridictions à signer la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative en matière fiscale.* »

- En 2012, le G20 a demandé à l'OCDE et au Forum mondial de renforcer ses travaux pour lutter contre l'évasion fiscale et améliorer la transparence en la matière. Le G20 a appelé les pays à signer la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (« la Convention »), élaborée conjointement par l'OCDE et le Conseil de l'Europe en 1988 et amendée par un protocole en 2010. La Convention est considérée comme un instrument facilitant la mise en œuvre l'échange automatique d'informations.

L'appel du G20 pour le développement d'un standard sur l'échange automatique d'information : 2013

Dirigeants du G20, sommet de Saint Pétersbourg en septembre 2013 : « *nous approuvons sans réserve la proposition de l'OCDE en faveur d'un modèle véritablement mondial pour l'échange automatique bilatéral et multilatéral d'informations. Nous sommes déterminés à faire de l'échange automatique d'informations la nouvelle norme mondiale.* »

- A l'occasion de leur sommet à Saint Pétersbourg en septembre 2013, les dirigeants du G20 ont demandé au Forum mondial de revoir la mise en œuvre du nouveau standard mondial sur l'échange automatique d'information et de travailler notamment avec le Groupe de travail du G20 pour le développement, afin d'élaborer une feuille de route pour aider les pays en développement à surmonter les obstacles à leur engagement dans l'échange automatique d'informations. Le rapport a été publié en 2014¹. En réponse, le Forum mondial a établi un nouveau Groupe de travail volontaire sur l'échange automatique de renseignements, qui inclut 60 membres et 3 observateurs du Forum mondial.

La publication par l'OCDE de la norme unique d'échange pour l'échange automatique d'informations : 2014

- En février 2014, l'OCDE a présenté une nouvelle norme unique d'échange automatique de renseignements (*Common Reporting Standard, CRS*), approuvée par les ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales des pays du G20 et qui permet aux pays d'obtenir les informations de leurs institutions financières et de l'échanger automatiquement avec d'autres pays de manière annuelle. Cette Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (la « Norme ») contient le Modèle d'accord entre autorités compétentes et la Norme commune en matière de déclaration et de diligence raisonnable concernant les renseignements relatifs aux comptes financiers (la « Norme commune de déclaration »).
- 100 juridictions se sont engagées à mettre en œuvre le standard en matière d'échange automatique d'information, avec des premiers échanges en septembre 2017 ou en septembre 2018. À cet égard, les pays en développement (au sens de la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement², publiée par le Comité d'aide au développement) qui ne sont pas considérés comme des centres financiers (au sens de la définition du FMI) n'ont pas l'obligation de mettre en œuvre l'échange automatique d'informations en 2017 ou 2018.
- Une étape majeure pour la mise en place du cadre juridique international a été franchie avec la signature de l'Accord Multilatéral entre Autorités Compétentes portant sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (le « CRS MCAA »), en octobre 2014, qui permet les juridictions de mettre en œuvre la Norme commune de déclaration et de rendre opérationnel l'échange automatique d'informations sur la base de la Convention. L'OCDE a mis en place cet accord multilatéral pour offrir un mécanisme standardisé et efficace pour faciliter l'échange automatique d'informations, puisqu'il évite la conclusion de nombreux accords bilatéraux.
- Au 1er mars 2017, 87 juridictions ont signé le « CRS MCAA ». Les premiers réseaux de relations bilatérales d'échange automatique ont été mis en place au sein du premier groupe de pays qui se sont engagés à effectuer des échanges à partir de septembre 2017. La liste complète des relations pour l'échange automatique désormais activées dans le cadre du « CRS MCAA » et d'autres instruments juridiques peut être consultée sur le site internet du Forum mondial³.

B. État des lieux et défis futurs

Les résultats concrets

¹ Voir le rapport : <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/DWG-roadmap-french.pdf>

² Voir la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement :

<http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final%20FR.pdf>

³ Voir le site du Forum mondial : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/#d.en.345426>

- Les développements en matière d'échange d'informations depuis 2009 ont résulté en une meilleure mise en conformité de la part des individus, et en une augmentation du volume des demandes d'échange d'informations entre les pays.
- Au 1er mars 2017, le Forum mondial compte 139 membres, et 108 juridictions participent à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.
- Le nombre de relations en matière d'échange d'informations à la demande entre les membres du Forum mondial (accords d'échange de renseignements fiscaux, conventions fiscales bilatérales, relations via la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale) augmenté de manière exponentielle, de 4 500 en 2009 à environ 7 000 en 2016, ce qui représente une augmentation de 180% en seulement 7 ans.
- Fin 2016, 18 juridictions auront aboli les actions aux porteurs, et 13 ont introduit un mécanisme de dépositaires agréés. Sous la pression internationale, plus de 800 recommandations du Forum mondial ont été mises en œuvre.
- Au total, 65 juridictions ont mis fin au secret bancaire, et seules 5 juridictions sur les 123 évaluées ne peuvent toujours pas échanger des renseignements bancaires.

Les prochaines étapes

- Le prochain défi concerne la mise en œuvre effective du standard sur l'échange automatique d'informations, pour parvenir à unifier les règles du jeu entre les pays, comme cela a été le cas pour l'échange d'informations à la demande.
- Le Forum mondial a cherché à améliorer son suivi constant de la mise en œuvre des standards sur l'échange d'information. À cette fin, le Forum mondial va débiter une deuxième série d'examen par les pairs de 2016 à 2020.
- Les futurs développements en la matière verront probablement un accroissement de la coopération entre les administrations fiscales et d'autres autorités nationales telles que les agences de lutte anti blanchiment ou anticorruption. Ceci peut déjà être observé dans l'appel des dirigeants du G20 en avril 2016 pour que le Forum mondial et le GAFI travaillent ensemble pour améliorer la disponibilité de l'information sur les bénéficiaires effectifs.

2. Le projet Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)

(Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfice)

A. Objectifs et résultats

Le lancement et l'adoption du projet BEPS

Dirigeants du G20, sommet de Los Cabos en juin 2012 : « *Nous réitérons le besoin de prévenir l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices et nous suivrons avec attention le travail en cours de l'OCDE dans ce domaine.* »

- La problématique posée par les pratiques d'optimisation fiscale agressive a été exprimée par le G20 en 2012, annonçant la dimension politique des travaux qui allaient devoir être entrepris.

- En 2013, l'OCDE a débuté ses travaux sur BEPS et a publié un rapport en février 2013⁴ posant le diagnostic puis un plan d'action en juillet 2013⁵ proposant des solutions : 15 mesures étaient préconisées pour fournir aux gouvernements les outils nécessaires sur le plan national et international pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.
- Le projet BEPS a été construit autour de trois piliers : la cohérence de l'impôt sur le bénéfice des sociétés au niveau international, un réalignement de l'imposition et de la substance de l'activité économique, et plus de transparence pour une meilleure prévisibilité pour les administrations fiscales comme pour les entreprises.
- L'ensemble des mesures BEPS a été publié en octobre 2015, puis entériné par les dirigeants du G20 un mois plus tard.

Dirigeants du G20, sommet d'Antalya en novembre 2015 : « *Pour parvenir à un système fiscal international moderne et juste à l'échelle internationale, nous entérinons le paquet de mesures mis au point dans le cadre de l'ambitieux projet du G20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.* »

Les mesures en matière de transparence issues du projet BEPS

- Trois actions BEPS concernent la transparence : les déclarations pays par pays (Action 13), l'échange spontané et obligatoire des rescrits et décisions administratives (Action 5) et les règles de communication obligatoire d'informations (Action 12).
- Le rapport sur l'Action 13 fournit un modèle pour que les entreprises multinationales (EM) déclarent annuellement et pour chaque juridiction fiscale dans laquelle elles opèrent, un certain nombre d'informations: nombre de salariés, montant des bénéfices, impôts acquittés, principaux actifs, etc. Cet outil devrait notamment permettre aux administrations fiscales de réaliser une évaluation globale des risques en matière de prix de transfert. Le mécanisme est fondé sur une déclaration nationale de la part des EM suivi de l'échange automatique entre les administrations fiscales, et concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel consolidé est supérieur ou égal à 750 millions d'euros, excluant de fait les PME mais recouvrant les plus grandes entreprises (environ 90% du chiffre d'affaires généré au niveau mondial). Le rapport inclut des instructions sur la mise en œuvre des déclarations pays par pays, qui consistent en :
 - modèle de législation qui pourrait être utilisé pour réclamer de la société mère d'un groupe d'EM qu'elle complète une déclaration pays par pays dans son pays de résidence, et
 - modèles d'accords entre autorités compétentes qui pourraient être utilisés pour faciliter la mise en œuvre de l'échange des déclarations pays par pays.
- Le rapport sur l'Action 5 propose un cadre pour que l'ensemble des rescrits et des décisions administratives qui pourraient donner lieu à des problématiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices soient sujets à un échange spontané et obligatoire. Ce cadre recouvre six catégories de décisions : celles portant sur des régimes préférentiels, les accords unilatéraux préalables sur les prix de transfert et autres décisions liées, les décisions accordant un ajustement à la baisse des bénéfices, celles portant sur les établissements stables, celles portant sur les sociétés relais, et enfin toutes autres décisions pour lesquelles le Forum sur les pratiques fiscales dommageables identifiera dans le futur comme pouvant donner lieu à des problématiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Il détaille également avec quels pays les décisions doivent être échangées (pays de la société mère, d'une société sœur et pays de la tête de groupe)

⁴ Voir le rapport diagnostiquant le BEPS : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices-9789264192904-fr.htm>

⁵ Voir le Plan d'action sur le BEPS : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices-9789264203242-fr.htm>

- L'objectif du rapport sur l'Action 12 est pour de fournir aux administrations fiscales les moyens d'obtenir un accès rapide et en amont à un ensemble d'informations pertinentes sur les stratégies d'optimisation fiscale agressive des entreprises. Il analyse les obligations de déclaration existantes dans certaines législations nationales et qui reposent notamment sur le contribuable ou son conseil, en recherchant un équilibre entre accès à l'information pour les administrations fiscales et limitation du coût de mise en conformité pour les entreprises.

B. État des lieux et prochaines étapes

Dirigeants du G20, sommet d'Antalya en novembre 2015 : « nous encourageons tous les pays et juridictions, en particulier les pays en développement, à y participer. Pour assurer le suivi de la mise en œuvre du projet BEPS de manière globale, nous demandons à l'OCDE d'élaborer un cadre inclusif d'ici début 2016 avec la participation de pays et juridictions intéressés. »

- L'OCDE, en réponse à l'appel du G20 de novembre 2015, a établi le Cadre inclusif sur BEPS afin de permettre à tous les pays et juridictions intéressés de participer sur un pied d'égalité aux travaux de mise en œuvre du projet BEPS. Inauguré à l'occasion du Comité des affaires fiscales qui s'est tenu à Kyoto du 30 juin au 1er juillet 2016, le Cadre inclusif comprend, au 1er mars 2017, 94 membres dont 51 ne sont ni à l'OCDE ni au G20.
- Des instructions supplémentaires pour la mise en œuvre des mesures BEPS, ainsi que des travaux de suivi sur les quatre standards minimums (Actions 5, 6, 13 et 14), sont prévus. Le 29 juin 2016, l'OCDE a publié des instructions pour assurer la mise en œuvre cohérente des déclarations pays par pays. Pour permettre l'échange des déclarations pays par pays, un Accord Multilatéral entre Autorités Compétentes a été développé, sur la base de celui portant sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Au 1er mars 2017, 57 pays l'ont déjà signé.
- Un procédé d'examen par les pairs sera également mis en place pour ces standards minimums. Des rapports sur l'état de la mise en œuvre du projet BEPS seront régulièrement présentés au G20.