

ENSEMBLE, PLUS FORTS : CREER DES SYNERGIES POUR MOBILISER LES RESSOURCES NATIONALES

Document exposant la position du NTO sur le rôle des organisations fiscales régionales dans l'Addis Tax Initiative après 2020

BERLIN, LE 1ER JUILLET 2019

I. LES ORGANISATIONS FISCALES REGIONALES ET INTERNATIONALES ET LE NOUVEAU RESEAU DES ORGANISATIONS FISCALES (NETWORK OF TAX ORGANISATIONS, NTO)

1. Depuis la fondation du Centre inter-américain des administrations fiscales (CIAT) en 1967, de nombreux réseaux fiscaux ont vu le jour et opèrent aux quatre coins du monde. Ces **organisations fiscales régionales ou internationales** fournissent une assistance technique spécialisée dans le but de moderniser et renforcer les administrations fiscales.
2. Les organisations fiscales régionales se présentent sous des formes, structures et offres de services diverses. Alors que la plupart s'organisent autour d'une base géographique, certaines organisations reposent sur des liens historiques, linguistiques, religieux ou politiques. Malgré la variété de leurs capacités, elles poursuivent un objectif commun : **soutenir les efforts des gouvernements nationaux en promouvant l'évolution, l'acceptation sociale et le renforcement institutionnel des administrations fiscales** tout en encourageant la coopération internationale et le partage d'expériences et de bonnes pratiques.
3. Sur fond d'internationalisation du dialogue fiscal, les secrétariats de divers réseaux fiscaux ont récemment convenu de développer les synergies existantes de leurs lignes de travail afin de créer un cadre d'échange commun, le Réseau des organisations fiscales (Network of Tax Organisations, NTO). **Lancé officiellement au mois de mai 2018, le NTO est un réseau d'organisations régionales et nationales des administrations fiscales** qui vise à développer et promouvoir des systèmes fiscaux efficaces afin d'améliorer le bien-être des populations. Son objectif premier est de servir de plateforme mondiale pour le partage d'expériences, de connaissances et de bonnes pratiques en matière d'administration fiscale.

4. **Neuf organisations sont déjà membres du NTO** : le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF), l'Association des Autorités Fiscales des Pays Islamiques (ATAIC), l'Association des Administrateurs Fiscaux du Commonwealth (CATA), le Centre Interaméricain des Administrations Fiscales (CIAT), l'Organisation Caribéenne des Administrateurs Fiscaux (COTA), le Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF), l'Organisation Intra-Européenne des Administrations Fiscales (IOTA), l'Association des Administrateurs Fiscaux des Îles Pacifiques (PITAA) et le Forum sur l'Administration Fiscale Ouest-Africaine (WATAF). Le secrétariat du NTO est assuré par l'International Tax Compact (ITC).

II. LA CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS FISCALES REGIONALES A LA MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES (MRN)

5. Ces dernières années, la mobilisation des ressources nationales (MRN) a gagné en importance dans le financement de la croissance et du développement durable. Dans ce contexte, les organisations fiscales régionales se voient davantage sollicitées par leurs membres. La nature de l'intervention des organisations fiscales régionales dans la mobilisation des ressources nationales varie selon les réseaux, allant des échanges mutuels à l'articulation de priorités régionales dans le débat fiscal international. Quelques exemples de contributions récentes de ces réseaux fiscaux à la MRN :
- **Programmes d'assistance technique** visant à renforcer les capacités des administrations de leurs membres. Les domaines d'application sont variés : processus administratifs, développement de talents humains ou encore stratégie et planification.
 - **Activités d'apprentissage mutuel**, y compris le partage d'expériences sur des questions difficiles comme les accords sur la double imposition (ATAF), l'utilisation de données de l'échange automatique d'informations (EAI), la lutte contre la fraude TVA transfrontalière (IOTA) et la richesse des ressources (WATAF) ; des apprentissages physiques et programmes d'e-learning sur des questions fiscales tel que le prélèvement de la TVA (ATAF), les règles et éthiques de tarification des transferts dans les administrations fiscales (CIAT) ou encore la sécurité des systèmes fiscaux (CATA).
 - **Activités de recherche**, y compris la mise à disposition de bases de données sur l'évolution des taux des principaux impôts, l'avancée de la collecte des impôts territoriaux ou les dépenses fiscales (CIAT) ; des conférences, séminaires et publications, p. ex. sur la numérisation des administrations fiscales (CATA/CIAT/IOTA) ; une bonne gouvernance fiscale et des modèles commerciaux disruptifs (IOTA) ou encore des guides méthodologiques, p. ex. pour garantir des ressources fiscales en période de crise (CREDAF).
 - **Engagement international** avec une approche pro-active des réseaux pour souligner les difficultés rencontrées par les administrations de leurs membres face aux développe-

ments actuels dans l'administration fiscale, p. ex. en matière de numérisation de l'économie (ATAF), d'implémentation de mesures anti-BEPS (IOTA), au niveau des nombreux forums internationaux, comme le Cadre inclusif de l'OCDE, l'Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT) et bien d'autres.

6. Au cours de ces dernières années, les membres du NTO ont été témoins d'un **regain d'intérêt pour une collaboration internationale en faveur des objectifs MRN** de la part d'institutions nationales, régionales et multilatérales. Récemment, plusieurs collaborations avec des agences de développement ont vu le jour, comme la Société Allemande de Coopération Internationale (GIZ) ou l'Agence Norvégienne de Coopération au service du développement (NORAD), afin d'élaborer des programmes de réformes fiscales dans des régions sélectionnées (Afrique ; Amérique latine et Caraïbes) ou d'implémenter des instruments d'apprentissage autour de thèmes techniques spécifiques (tarification des transferts, questions éthiques). Les membres du NTO travaillent aux côtés d'autres institutions comme l'OCDE et le PNUD, notamment dans le cadre de leur programme d'Inspecteurs des Impôts sans Frontières (IISF).
7. De nombreux facteurs liés à la structure des organisations fiscales régionales peuvent expliquer l'implication du NTO et de ses membres dans l'implémentation des initiatives et réformes MRN :
 - a. **Proximité** : Le travail des organisations fiscales régionales est ancré dans la pratique. Les structures des membres du NTO permettent un apprentissage continu des bonnes pratiques des administrateurs fiscaux pour répondre aux enjeux pratiques dans leurs régions respectives. Les données collectées auprès des administrations fiscales et les réseaux basés sur ces administrations transmettent aux membres du NTO une quantité d'informations précieuses sur les réformes MRN dans les pays partenaires.
 - b. **Coordination** : L'implication continue des administrations des membres dans le développement de méthodes et d'outils diagnostiques permettent aux organisations fiscales régionales d'obtenir des informations sur l'efficacité des programmes MRN et d'identifier les synergies/recoupements dans les programmes de soutien existants et les besoins/enjeux pour l'avenir. L'implication des réseaux fiscaux permet donc d'améliorer la coordination et de limiter les risques de planification et implémentation doubles des réformes MRN.
 - c. **Prévisibilité** : L'institutionnalisation des organisations fiscales régionales aide à systématiser le soutien apporté aux administrations fiscales. Ces dernières années, des accords généraux conclus entre les membres du NTO et les agences de coopération pour le développement ont permis de renforcer la cohérence, la prévisibilité et l'efficacité de l'aide apportée par les partenaires de développement dans le domaine de la MRN. Par rapport à des initiatives individuelles, cette approche peut engendrer une meilleure coordination des donateurs et une efficacité accrue de l'aide pour l'implémentation des stratégies MRN par les pays partenaires.

- d. **Appropriation** : Les organisations fiscales régionales s'appuient sur des réseaux établis de hauts représentants des administrations fiscales de leurs états membres. Grâce à l'engagement de ces hauts représentants, les questions MRN peuvent être identifiées et abordées avec un degré élevé de professionnalisme, notamment la préparation, supervision et implémentation de la conformité fiscale. Ce haut niveau d'appropriation facilite l'implémentation des projets MRN à l'échelle nationale, stimule la collaboration internationale et favorise les initiatives de coopération Sud-Sud.
- e. **Indépendance** : Les structures dirigeantes des organisations fiscales régionales placent les besoins, préférences et engagements des administrations fiscales au cœur de leurs décisions. De même, le soutien des membres des administrations fiscales est constitué en grande partie de contributions en nature et d'accords généraux, qui donnent à ces organisations les moyens de remédier aux questions MRN techniques sans avoir à suivre davantage de programmes politiques.

III. COMMENT LE NTO ET SES MEMBRES PEUVENT-ILS CONTRIBUER A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE L'ADDIS TAX INITIATIVE APRES 2020 ?

- 8. **Les membres de NTO s'engagent à soutenir l'effort collectif visant à réaliser les trois engagements de l'ATI** : (i) doubler collectivement l'aide MRN des partenaires de développement, (ii) accroître la mobilisation des ressources nationales dans les pays partenaires et (iii) promouvoir et garantir la cohérence politique au service du développement. Les membres du NTO reconnaissent les efforts des partenaires de développement de l'ATI de doubler collectivement leur coopération technique dans le domaine de la MRN d'ici 2020 et les besoins de financement solide des projets de réformes MRN dans les pays partenaires de l'ATI. Ils tiennent à souligner qu'à l'avenir, un soutien efficace à la MRN devrait inclure davantage de facteurs qualitatifs.
- 9. Par conséquent, les membres du NTO s'engagent à soutenir l'action collective des membres de l'ATI et des organisations de soutien afin de **continuer l'Addis Tax Initiative (ATI) en mettant l'accent sur les objectifs d'efficacité de l'aide et de coordination des donateurs**, tout en tenant mieux compte des capacités d'absorption des pays partenaires. Ceci devrait aider considérablement à limiter la duplication et la fragmentation de l'aide MRN.
- 10. En 2018, **les membres du NTO ont convenu d'un plan stratégique pour la période 2018-2023**. Ce plan définit trois objectifs principaux qui contribuent tous d'une certaine manière à accroître l'efficacité de l'aide MRN et pourraient clairement contribuer à l'Addis Tax Initiative d'après 2020 :

(I) DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DES ORGANISATIONS FISCALES RÉGIONALES

11. Le Réseau des organisations fiscales (NTO) fournit une plateforme d'**échange entre les organisations membres du NTO**. En organisant des activités d'apprentissage mutuel au sein du réseau, des échanges de personnel entre les secrétariats des organisations membres du NTO ainsi que d'autres activités, le NTO favorise le développement des capacités de ses membres. L'amélioration des capacités des organisations membres du NTO **s'accompagne d'une amélioration des services fournis aux administrations de ses membres**, notamment l'élaboration de programmes MRN de renforcement des capacités, l'intégration des besoins de ses membres aux débats internationaux ou la mise en valeur des activités de ses membres.
12. Quelques exemples d'activités du NTO dans ce domaine :
 - a. Des **webinaires sur les questions administratives (WAI)** ont été mis en place pour former une plateforme collective d'échange autour des questions qui préoccupent les secrétariats des membres du NTO. Lors du premier WAI qui s'est tenu le 17 juin 2019, les membres du NTO ont fait part de leurs expériences avec l'utilisation d'outils de planification stratégique et budgétaire sur la base d'informations fournies par le secrétariat du CIAT. Cette expérience a été qualifiée de « très stimulante » par le personnel des membres du NTO et d'un parfait exemple de « format économique » qui contribue à la « coopération transcontinentale ».
 - b. Pour tenter d'améliorer la visibilité du travail des membres du NTO, le Réseau des organisations fiscales prépare la publication d'un **Guide pratique du NTO sur les organisations fiscales régionales**. Le Guide pratique du NTO reviendra sur le succès historique de la mise en place de réseaux d'administrations fiscales et fournira des informations pratiques sur la gouvernance, l'adhésion, les objectifs et les activités principales des membres du NTO. Il procédera à un premier examen du rôle que pourrait jouer le Réseau des organisations fiscales dans les réformes MRN à travers le monde.

(III) COLLABORATION INTERNE

13. Le Réseau des organisations fiscales joue également un rôle de catalyseur et d'organisateur. Il **promeut des activités communes** (conférences, groupes de travail, publications...) et assure le partage de connaissances entre les administrations fiscales en mettant à leur disposition des **produits, services et informations sur mesure à l'échelle régionale**.
14. Quelques exemples d'activités du NTO dans ce domaine :
 - a. L'implémentation de **normes internationales** dans le cadre du projet des membres du NTO de transformer l'ancien Comité éthique du CIAT en Comité éthique du NTO. Le lancement d'un nouveau **Comité éthique du NTO** ouvrirait la voie à une révision de l'offre de formation existante et exhaustive du CIAT en matière d'éthique afin de l'adapter à différents besoins et contextes régionaux et d'améliorer ainsi l'accès des administrations fiscales du monde entier à ces produits et activités.

- b. De la même manière, le travail de collaboration du NTO permet à ses membres de proposer et de mettre en place **des activités transcontinentales de recherche, formation ou assistance technique** en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux.

(III) PLATEFORME MONDIALE DE DIALOGUE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ

15. Conformément aux engagements du G20 de « promouvoir la **coopération Sud-Sud** afin de renforcer les capacités des politiques fiscales et systèmes administratifs des pays en voie de développement »¹, le Réseau des organisations fiscales facilite les échanges entre les administrateurs fiscaux et d'autres représentants haut placés lors des assemblées générales de ses membres, d'événements du NTO et d'autres conférences internationales. Ceci contribue à améliorer le partage d'informations ainsi que leur adéquation entre les différentes plateformes MRN dans le cadre d'un vaste forum inclusif.
16. Grâce à ces échanges, le NTO et ses membres aident les administrateurs fiscaux des pays partenaires à élaborer une approche internationale pour les réformes MRN et à définir les priorités pour la coopération internationale dans le domaine de la MRN. Ceci permet de **renforcer la voix des pays partenaires et d'accroître leur influence dans l'élaboration des normes internationales**.
17. Portés par le succès de leur premier événement commun, le Sommet fiscal du CIAT/IOTA sur l'économie numérique qui s'est tenu à Lisbonne en octobre 2018, les membres du NTO se sont engagés à poursuivre collectivement leur objectif de mise en place d'une plateforme **d'échange mondial sur les questions d'administration fiscale**. La première étape majeure consistera à organiser la première conférence mondiale du NTO qui devrait se tenir à Rome en octobre 2020 en coopération avec le Garde des finances italien.

IV. RECOMMANDATIONS POUR LA DECLARATION DE L'ADDIS TAX INITIATIVE APRES 2020

18. Le Réseau des organisations fiscales souhaite **s'associer aux efforts des états membres de l'ATI et des organisations de soutien de l'ATI pour réaliser leur objectif commun d'optimisation de la mobilisation et de l'utilisation efficace des ressources nationales** ainsi que d'amélioration de l'équité, la transparence, l'efficacité et l'efficacité des systèmes fiscaux ;
19. Les membres du NTO encouragent l'Addis Tax Initiative et ses partenaires à reconnaître sa structure unique qui rassemble des pays partenaires et partenaires de développement à

¹ Sommet du G20 à Séoul 2010, annexe II : Plan d'action pluriannuel au service du développement, Séoul, 12 novembre 2010 <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>

une même table avec un même objectif et, par conséquent, à **renforcer les efforts de collaboration avec des pays non partenaires de l'ATI**, notamment en Amérique latine et dans la région de l'Asie pacifique ;

20. Le Réseau des organisations fiscales propose d'aider **l'ATI à adopter un rôle plus actif dans la coordination des donateurs à l'échelle internationale**. Grâce au soutien du NTO, l'Addis Tax Initiative pourrait jouer un rôle crucial dans le développement de connaissances communes relatives à la mise en place de programmes de réforme MRN dans les pays partenaires dans des contextes régionaux divers et dans le partage d'outils et méthodes diagnostiques destinés à évaluer la performance des administrations et systèmes fiscaux.
21. Les membres du NTO, dont certains comptent déjà parmi les organisations de soutien de l'ATI, invitent l'Addis Tax Initiative à publier une **nouvelle déclaration de l'ATI d'ici 2020**.
22. La Déclaration de l'ATI après 2020 devrait mettre l'accent sur les objectifs **d'efficacité de l'aide** et de **coordination des donateurs** et tenir davantage compte des capacités d'absorption des pays partenaires.
23. La Déclaration de l'ATI après 2020 devrait également reconnaître le rôle que les organisations fiscales et régionales et le Réseau des organisations fiscales peut jouer dans la **promotion de la coopération Sud-Sud, notamment par le biais d'un apprentissage mutuel et d'une distribution de l'aide MRN basée sur les besoins**.
24. En tenant compte des capacités d'absorption limitées des administrations fiscales et dans le but d'aligner l'aide MRN sur les priorités des pays partenaires et d'améliorer son harmonisation, sa transparence, sa prévisibilité et son efficacité, **les partenaires de développement de l'ATI devraient envisager d'aider le Réseau des organisations fiscales et ses membres, partenaires de confiance très bien placés**, à évaluer et établir un compte-rendu de l'efficacité des initiatives MRN menées dans ses états membres et à garantir que les efforts au service de la MRN visent bien les zones où l'impact sera le plus important.
25. Conformément aux engagements du G20 et à l'importance de mieux tenir compte des besoins des pays partenaires lors des débats internationaux sur la fiscalité, les partenaires de développement de l'ATI devraient s'engager à **renforcer le caractère inclusif des processus d'élaboration des normes fiscales** internationales et à aider le Réseau des organisations fiscales à renforcer la voix des pays partenaires au sein des cadres internationaux existants.