

Fiscalité et développement à l'OCDE : rétrospective de la période 2009-2024

Le rapport complet est disponible en anglais :

OECD (2024), Tax and Development at the OECD: A Retrospective (2009-2024), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9db734bc-en>.

Synthèse

L'efficacité de la fiscalité est vitale pour le développement. En effet, un système fiscal efficace permet non seulement de lever les recettes nécessaires au financement des services publics, mais peut également appuyer la réalisation des objectifs de développement. La fiscalité peut contribuer à réduire les inégalités par la redistribution, par exemple, ou à atteindre des objectifs sanitaires, environnementaux et sociaux en faisant évoluer les comportements. La fiscalité est également au cœur du contrat social entre l'État et les citoyens, et est essentielle pour instaurer la confiance et établir l'obligation de rendre des comptes.

L'importance de la fiscalité pour le développement est de plus en plus reconnue, tant dans le cadre du dialogue mondial sur le développement qu'à l'OCDE. Avant la crise financière mondiale de 2008, les besoins des pays en développement en matière de fiscalité étaient relativement peu pris en compte. À l'OCDE, les activités en lien avec la fiscalité se limitaient aux premiers travaux du Programme de relations internationales (PRI), qui a organisé des séances de formation sur les normes fiscales internationales de l'OCDE.

Après la crise financière mondiale, le contexte a radicalement changé. L'importance de la fiscalité pour le développement a été de plus en plus reconnue, de même que l'importance d'intégrer les pays en développement, ainsi que les considérations relatives au développement dans le dialogue et l'architecture de la fiscalité internationale. À l'OCDE, le programme de formation sur les normes fiscales des débuts, relativement modeste, a évolué pour comprendre une restructuration globale du dialogue de l'OCDE avec

les pays en développement dans le domaine de la fiscalité. Dans le même temps, les considérations relatives au développement ont été intégrées dans les travaux de l'OCDE sur la fiscalité.

La restructuration du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (le Forum mondial), intervenue en 2009, constitue la première manifestation notable de cette évolution. Celle-ci fut suivie de près en 2010 par la modification de la Convention multilatérale OCDE/Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (MAAC), marquant le début d'une nouvelle phase de la coopération fiscale à l'échelle mondiale.

Sous l'effet de ces évolutions, de plus en plus de pays non membres de l'OCDE ont pu bénéficier d'une transparence et d'une coopération transfrontière accrues en matière fiscale, facilitant de la sorte les efforts qu'ils déploient pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et les autres flux financiers illicites. L'engagement initial en faveur de la norme d'échange de renseignements sur demande, puis la mise en œuvre de la norme d'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers en matière fiscale ont, de fait, mis fin au secret bancaire.

En février 2024, le Forum mondial comptait 171 juridictions membres, dont plus de la moitié étaient des pays en développement. Fin 2023, 147 juridictions avaient signé la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, parmi lesquelles 125 s'étaient engagées à commencer l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, et les échanges avaient effectivement débuté pour plus de 100 d'entre elles. Au cours des quinze dernières années, la coopération au sein du Forum mondial a été profondément façonnée par un engagement commun à lutter contre l'évasion fiscale, à favoriser l'inclusivité, à accepter la diversité et à cultiver un esprit de soutien mutuel. Depuis 2009, cette coopération a permis de dégager un surcroît de plus de 126 milliards EUR de recettes et de pénalités grâce à l'amélioration de la transparence fiscale et de l'échange de renseignements à des fins fiscales, parmi lesquelles plus de 41 milliards EUR par des pays en développement. L'aide au renforcement des capacités apportée par le Forum mondial aux pays en développement a été décisive pour permettre ces gains de recettes considérables.

La crise financière a également mis davantage l'accent sur les pratiques fiscales des entreprises multinationales et rendu d'autant plus nécessaires l'amélioration de la transparence fiscale et l'intensification de la coopération internationale. Dans le cadre des règles existantes, la mondialisation et la transformation numérique de l'économie ont accru les possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS). Faisant fond sur le succès de la coopération internationale dans le contexte du Forum mondial, les juridictions ont collaboré sur les Actions du projet BEPS de 2015, qui ont fourni de nouveaux outils pour lutter contre le BEPS et permis d'intégrer de nouveaux engagements, de la part des juridictions, à prendre des mesures pour réduire les risques qui y sont liés. À l'instar des instruments juridiques relatifs à la transparence fiscale, ces Actions ont été mises à la disposition de tous les pays intéressés, y compris les pays en développement. C'est ainsi, afin de favoriser une large participation à l'élaboration d'approches de lutte contre le BEPS, qu'a été mis en place le Cadre inclusif

OCDE/G20 sur le BEPS (le Cadre inclusif), qui comptait fin 2023 145 pays, dont 70 pays en développement.

En 2021, un accord historique a été conclu pour relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Les pays en développement ont activement participé à l'établissement des règles de cet accord. Cet accord a conduit, pour la première fois, à mettre un frein à la concurrence fiscale par la mise en place d'une norme établissant un impôt minimum mondial. À l'instar des normes de transparence fiscale, différents programmes d'assistance technique ont été mis en place pour aider les pays en développement à mettre en œuvre ces nouvelles règles.

Le renforcement du multilatéralisme et de la coopération fiscale internationale s'est accompagné d'une évolution en matière de développement international. Une approche plus universelle a en effet été convenue à la faveur de la négociation des Objectifs de développement durable (ODD) en 2015 et du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba). Le développement a ainsi été redéfini comme un objectif commun nécessitant l'intégration systématique dans leurs politiques et leurs pratiques, par l'ensemble des pays, des institutions et des autres parties prenantes, des considérations relatives au développement.

En réponse à ce programme d'action universel, l'OCDE s'est efforcée d'intégrer systématiquement la question du développement dans l'ensemble de ses travaux sur la fiscalité, au-delà des progrès accomplis en matière de transparence, d'échange de renseignements et de BEPS.

Par exemple, pour soutenir les responsables de l'action publique et compte tenu de l'importance des données pour le développement, l'OCDE a élargi le spectre des données dont elle dispose sur la fiscalité afin d'y inclure des données de qualité, comparables à l'échelle internationale, portant sur un nombre croissant de pays, bien au-delà de ses Membres. Fin 2023, plus de 160 pays figuraient ainsi dans les Statistiques de l'impôt sur les sociétés, plus de 150 dans la base de données de l'Enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA), plus de 120 dans la base de données mondiale des statistiques des recettes publiques et plus de 70 dans le rapport intitulé *Tarifification des émissions de gaz à effet de serre*.

Pour compléter le rôle de la transparence dans la lutte contre les flux financiers illicites, l'OCDE a créé en 2010 un Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits (TFTC). Le TFTC a élaboré le premier ensemble de principes internationaux pour lutter contre ces délits, qui sont des composantes essentielles des flux financiers illicites. Le TFTC est complété par l'Académie internationale pour les enquêtes en matière de délinquance fiscale et financière (l'Académie), qui encourage et soutient tous les pays dans la mise en œuvre des principes et des meilleures pratiques destinés à lutter efficacement contre la délinquance financière. Quelque 170 juridictions, relevant de cinq centres régionaux, ont participé à la formation unique dispensée par l'Académie.

La conception, la mise en œuvre et l'administration de politiques fiscales nationales à l'appui de la réalisation des ODD constituent un défi pour tous les pays. L'OCDE a élargi ses travaux sur la politique et

l'administration de l'impôt en se fondant sur des données issues de pays en développement et en répondant aux besoins qu'ils expriment. Il en est résulté une série de résultats, dont certains portent sur des questions de développement spécifiques — comme la fiscalité et l'économie informelle, ou les besoins des pays en développement en matière de transformation numérique des administrations fiscales —, et d'autres sur l'analyse des tendances fiscales, l'intégration de la problématique des genres dans la fiscalité, et les outils d'auto-évaluation de la maturité des fonctions et des processus de l'administration fiscale.

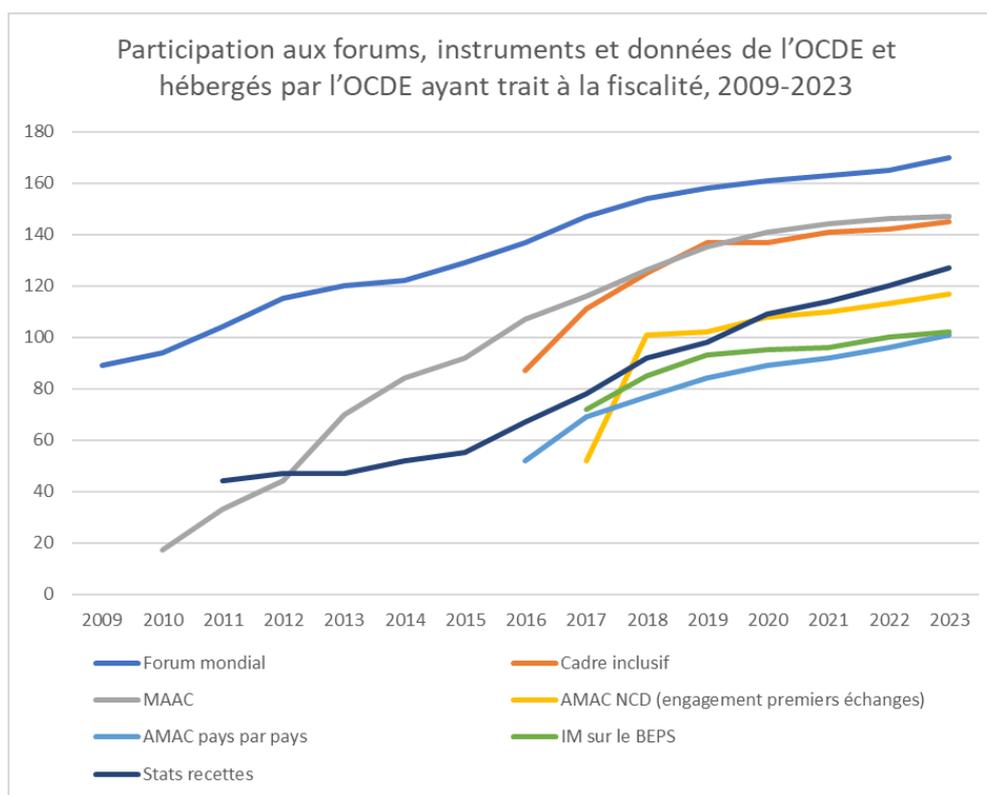
Ces évolutions se sont accompagnées d'une prise de conscience de la complexité des systèmes fiscaux, qui nécessitent un large éventail de compétences techniques. Les Secrétariats de l'OCDE et du Forum mondial, ainsi que les membres du Cadre inclusif sur le BEPS et du Forum mondial, permettent d'accéder à une expertise sans équivalent en matière de fiscalité internationale. L'OCDE et le Forum mondial disposent d'une capacité unique à proposer et à faciliter des programmes de renforcement des capacités de qualité dont l'ampleur et la portée se sont considérablement élargies ces dernières années. Ils englobent des formations virtuelles et multilatérales ainsi que des programmes bilatéraux ad hoc et complets dont bénéficient chaque année des dizaines de milliers d'agents issus de plus de 150 juridictions. Ce soutien, qui évolue en fonction de la demande, couvre un éventail de plus en plus large de questions liées à la conception, à la mise en œuvre et à l'application de la fiscalité internationale. L'initiative Inspecteurs des impôts sans frontières (IISF), élaborée en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est l'une des approches les plus innovantes dans ce domaine. L'initiative IISF met à disposition des experts qualifiés qui travaillent aux côtés d'agents des services fiscaux sur des dossiers réels, leur offrant ainsi un niveau de soutien à la mise à exécution des dispositions fiscales dont il était auparavant impossible de bénéficier. Fin 2023, cette initiative avait permis de recouvrer plus de 2.3 milliards USD de recettes supplémentaires.

L'importance de l'aide au développement pour promouvoir la mise en place de systèmes fiscaux efficaces et durables a été soulignée tant dans les ODD que dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. L'OCDE, avec son Comité d'aide au développement et ses forums sur la fiscalité, a joué un rôle précieux dans la promotion des débats portant sur le rôle de l'aide au développement dans le domaine fiscal et sur l'analyse de celui-ci. L'Organisation a révisé son cadre déclaratif applicable à l'aide publique au développement (APD) afin de permettre, depuis 2015, le suivi des crédits dépensés à l'appui de la fiscalité. Par ailleurs, elle a rendu plus transparentes les modalités d'imposition de l'APD elle-même. Étant donné que les dépenses d'APD peuvent représenter une part non négligeable de l'économie dans certains pays en développement, le traitement fiscal qui lui est réservé est susceptible d'avoir des effets considérables sur les recettes et sur l'économie en général. Alors que plusieurs pays en développement remettent en question les exonérations fiscales au titre de l'APD et soulignent le manque de clarté des politiques et des processus, l'OCDE a mis en place une plateforme pour la transparence concernant les politiques et les pratiques de tous les principaux donneurs bilatéraux.

Divers partenariats avec des pays et des institutions du monde entier font partie intégrante de l'ensemble de ces travaux. Ils permettent de compléter et de renforcer les compétences, l'expérience et les fonctions

de l'OCDE par celles d'autres organisations et entités (et inversement), ce qui en accroît l'impact sur le développement. Ces partenariats ont lieu au niveau mondial (par exemple, la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales avec le Fonds monétaire international [FMI], les Nations Unies [ONU] et le Groupe de la Banque mondiale [GBM]), régional (principalement avec des organisations fiscales régionales, telles que le Forum sur l'administration fiscale africaine [ATAF] ou le Centre interaméricain des administrations fiscales [CIAT], et des banques régionales de développement, comme la Banque asiatique de développement [BASD], la Banque africaine de développement [BAfD] ou la Banque interaméricaine de développement [BID]) et bilatéral. Ils couvrent un large éventail d'activités, du statut d'observateur au sein du Forum mondial et du Cadre inclusif à la collecte et la diffusion de données en passant par la conception et la fourniture d'orientations et d'une assistance technique. La contribution significative qu'a apportée l'OCDE à l'appui de la fiscalité et du développement au cours des 15 dernières années n'aurait pas été possible sans la coopération de ces partenaires. En outre, de nombreux pays ont apporté des ressources à la fois financières et techniques pour permettre la réalisation de ces travaux.

Graphique 1. Nombre de juridictions participant aux forums, aux instruments et aux données de l'OCDE ayant trait à la fiscalité et organisés par l'OCDE, 2009-2023



Sources : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/transparence/a-propos/membres> <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf> https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/crs-mcaa-signatories.pdf> <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/CbC-MCAA-Signatories.pdf> <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/conventions/beps-instrument-multilateral-signataires-et-parties.pdf> <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/base-de-donnees-mondiale-des-statistiques-des-recettes-publiques.htm>

Ces évolutions survenues depuis la crise financière mondiale ont radicalement transformé les méthodes de travail de l'OCDE en matière de fiscalité et de développement. Les pays en développement et les considérations relatives au développement font désormais partie intégrante des travaux sur la fiscalité entrepris par l'OCDE, et les normes élaborées par l'Organisation tiennent de plus en plus compte des points de vue et des besoins d'un large éventail de pays. Le processus n'est toutefois pas encore achevé. À l'OCDE, la prise en compte du point de vue des pays en développement dans les discussions sur les normes fiscales internationales continue d'évoluer. Les pays les moins avancés restent sous-représentés et certains pays, en particulier les plus petits, ne disposent pas de capacités suffisantes pour s'engager pleinement, tandis que dans le même temps, tous les pays ont besoin de temps pour s'adapter au nouvel environnement. Il reste donc encore beaucoup à faire et l'ampleur et le rythme des changements intervenus au cours des 15 dernières années, tels qu'ils sont décrits dans le présent rapport, laissent entrevoir une trajectoire claire pour la décennie à venir. Le renouvellement du mandat du Cadre inclusif en 2025 offre une occasion importante de poursuivre sur cette lancée et de franchir la prochaine étape du changement dans le domaine de la fiscalité et du développement à l'OCDE.

Encadré 1. La fiscalité et le développement à l'OCDE en chiffres, 2009-2024

41 milliards EUR : le montant du surcroît de recettes dégagé dans les pays en développement grâce aux enquêtes fiscales extraterritoriales, à l'échange de renseignements sur demande, à l'utilisation des données issues de la Norme commune de déclaration, aux programmes de déclaration volontaire liés à l'échange automatique de renseignements, etc.

2.3 milliards USD : le montant du surcroît de recettes dégagé dans les pays en développement grâce à l'Initiative IISF (2012-2023)

Plus de 100 000 : le nombre d'agents formés dans le cadre du Programme de relations mondiales (2009-2023)

Plus de 45 000 : le nombre d'agents formés dans le cadre du programme de renforcement des capacités du Forum mondial (2011-2023)

3 000 : le nombre d'agents formés par l'Académie pour les enquêtes en matière de délinquance fiscale

171 : le nombre de membres du Forum mondial (dont 95 pays en développement)

147 : le nombre de juridictions qui participent à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (dont 71 pays en développement)

145 : le nombre de membres du Cadre inclusif (dont 70 pays en développement)

127 : le nombre d'économies figurant dans la base de données mondiale des statistiques des recettes publiques de l'OCDE (dont 79 pays en développement)

120 : le nombre de signataires de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (dont 45 pays en développement)

102 : le nombre de juridictions parties à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (dont 42 pays en développement)

100 : le nombre de signataires de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays (dont 33 pays en développement)

91 : le nombre de juridictions ayant bénéficié d'un soutien bilatéral en matière d'échange de renseignements (2012-2023)

72 : le nombre de pays repris dans la base de données sur la tarification du carbone (dont 35 pays en développement)

63 : le nombre de pays en développement bénéficiant de programmes IISF (2012-2023)

52 : le nombre de pays en développement ayant bénéficié d'un soutien bilatéral dans les domaines des prix de transfert et du BEPS (2012-2023)

24 : le nombre d'administrations fiscales qui apportent leur expertise à un programme IISF

22 : le nombre de membres de l'OCDE qui fournissent à la plateforme de l'Organisation des précisions sur le traitement fiscal qu'ils réservent à l'aide au développement

19 : le nombre de pays en développement qui reçoivent des déclarations pays par pays

11 : le nombre de pays en développement bénéficiant de programmes IISF sur les enquêtes pénales

8 : le nombre de langues employées dans les formations sur la fiscalité dispensées par l'OCDE

