

**FORUM MONDIAL SUR LA
TRANSPARENCE ET L'ÉCHANGE DE
RENSEIGNEMENTS À DES FINS
FISCALES**

**ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE
RENSEIGNEMENTS :
FEUILLE DE ROUTE RELATIVE
À LA PARTICIPATION DES
PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

RAPPORT FINAL À L'INTENTION
DU GROUPE DE TRAVAIL SUR
LE DÉVELOPPEMENT DU G20
5 AOÛT 2014

G20 

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	2
SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	5
OBJECTIFS DE LA FEUILLE DE ROUTE.....	7
PRINCIPAUX CONCEPTS SOUS-TENDANT LA NORME.....	8
PROCESSUS CLÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA NORME.....	10
AVANTAGES DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	11
LES COÛTS LIÉS À L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS.....	13
ÉTAT DE PRÉPARATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EN MATIÈRE D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS.....	14
LA FEUILLE DE ROUTE : PRINCIPES FONDAMENTAUX.....	16
LA FEUILLE DE ROUTE : UNE APPROCHE PAR ÉTAPES.....	17
ÉTAPES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	18
ACTIONS DU FORUM MONDIAL.....	23
ACTIONS DU G20 ET D'AUTRES PAYS DÉVELOPPÉS.....	26
MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE.....	28
GLOSSAIRE.....	29
SOURCES UTILISÉES ET CONTRIBUTIONS REÇUES.....	30
ANNEXE UNE : PRÉSENTATION DU PROJET PILOTE DU FORUM MONDIAL.....	32
ANNEXE DEUX : ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE RELATIFS À LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION.....	38

SYNTHÈSE

L'échange automatique de renseignements, un dispositif aussi nécessaire que bénéfique

1. La fiscalité est une source essentielle de financement du développement ; or la mobilisation des recettes fiscales est relativement faible, en pourcentage du PIB, dans les pays en développement par comparaison avec les pays développés.¹ Le problème de la fraude fiscale dans ces pays est ainsi aggravé lorsque la fraude, même si elle n'est le fait que de quelques contribuables fortunés, peut avoir des effets relativement importants. Les besoins en recettes publiques des pays en développement, associés à l'ampleur de la corruption et de la fraude et de l'évasion fiscales dans nombre de ces pays, justifient clairement la nécessité d'accroître la transparence mondiale afin de localiser des éléments de patrimoine ayant échappé à l'impôt.

2. Les échanges de renseignements à des fins fiscales constituent un outil précieux pour améliorer la transparence et la coopération à l'échelle mondiale. La norme internationale actuelle d'échange de renseignements sur demande permet 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. L'échange automatique de renseignements est un outil plus proactif, grâce auquel les pays ont connaissance des éléments de patrimoine de leurs résidents ayant échappé à l'impôt, dissimulés à l'étranger, un outil qui contribue parallèlement à la prévention des manquements futurs des contribuables à leurs obligations fiscales.

3. L'engagement de mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements à l'échelle mondiale renforcera l'intégrité du système financier et fiscal international. Il complètera en outre le mécanisme d'échange de renseignements sur demande et d'autres programmes mondiaux en place, notamment en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre la corruption.

Le défi à relever

4. L'échange automatique de renseignements est largement reconnu comme une mesure positive en faveur de la transparence mondiale. Bien qu'ils y adhèrent fréquemment, les pays en développement partagent les mêmes interrogations concernant sa mise en œuvre dans la pratique.

5. Les conditions d'une mise en œuvre réussie de l'échange automatique de renseignements ont notamment à voir avec le savoir, la volonté politique, les technologies de l'information, les ressources humaines, le cadre juridique, les garanties strictes de confidentialité et de protection des données² et les moyens consacrés à garantir une utilisation appropriée des données reçues. De nombreux pays en développement ne disposent pas actuellement des capacités nécessaires dans ces domaines et sont confrontés à des conflits de priorités en matière de réforme fiscale.

¹ Groupe de la Banque mondiale, 2013, *Financing for Development Post-2015*, Document soumis à la 6^e réunion du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, octobre 2013, p. 9-10. http://www.un.org/ESA/ffd/hld/HLD2013/WB_FfD.pdf

² Si la juridiction requérante applique des règles strictes en matière de protection des données, elle peut obliger la juridiction requise à garantir un niveau similaire de protection des données reçues.

La marche à suivre

6. Les pays en développement devraient être encouragés à adopter la nouvelle norme mondiale. Cependant, ils devront recevoir une assistance et se voir accorder du temps pour développer les capacités nécessaires.

7. La feuille de route décrit une approche par étapes pour aider les pays en développement dans leur transition vers l'échange automatique de renseignements. Elle contient un scénario possible à l'intention des pays en développement ainsi que des voies susceptibles d'être suivies par le Forum mondial, le Groupe de la Banque mondiale et les pays du G20 pour aider ces pays à mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements.

INTRODUCTION

8. L'échange automatique de renseignements est la transmission systématique et périodique de données relatives à des personnes non résidentes, adressées par la juridiction dans laquelle les revenus ou les actifs sont localisés à la juridiction dans laquelle la personne est éventuellement redevable de l'impôt. L'échange est automatisé puisqu'il s'effectue périodiquement (par ex. annuellement) et que l'éventail des données à notifier a été défini à l'avance d'un commun accord, et non en réponse à une demande spécifique préalable. Les renseignements peuvent être déjà détenus par l'administration fiscale ou provenir de tiers, notamment des institutions financières. La finalité est la même que dans le cas de la pratique largement répandue consistant à demander à des employeurs de notifier à l'administration fiscale les salaires versés à leur salariés ; c'est pour les services fiscaux un moyen d'avoir accès à une source de données fiables sur les impôts à acquitter sans avoir à s'en remettre uniquement au contribuable pour obtenir la notification en bonne et due forme des données concernant l'ensemble de ses revenus et actifs. D'autres formes de notification par des tiers tendent à se généraliser pour mieux gérer le respect de leurs obligations fiscales par les contribuables, notamment la notification des revenus d'intérêts versés sur des comptes bancaires et des cotisations de sécurité sociale.

9. L'échange automatique de renseignements a été largement utilisé jusqu'ici. Depuis 2005 par exemple, les États membres de l'Union européenne échangent automatiquement des renseignements sur les revenus de l'épargne. En 2010, après la découverte de fortes sommes dissimulées à l'étranger, les États-Unis ont adopté le Foreign Account Tax Compliance Act (loi FATCA) obligeant les institutions financières du monde entier à transmettre automatiquement à l'Internal Revenue Service des renseignements financiers sur les ressortissants américains, le refus de respecter cette obligation étant sanctionné par l'application d'une retenue à la source de 30 %. En avril 2013, les ministres des Finances de l'Allemagne, de la France, de l'Espagne de l'Italie et du Royaume-Uni ont annoncé leur intention certes d'échanger des renseignements avec les États-Unis, mais en outre d'échanger entre eux des renseignements du type de ceux exigés en vertu de la loi FATCA.

10. L'attention portée par les responsables politiques au problème des richesses dissimulées à l'étranger qui échappent à l'impôt ne cesse de croître. Les chefs d'État et de gouvernement des pays du G20 réunis à Saint-Petersbourg (Russie) en septembre 2013 ont approuvé sans réserve une proposition de l'OCDE concernant l'adoption d'un modèle mondial d'échange automatique de renseignements, et ils ont par ailleurs invité l'OCDE à présenter, en collaboration avec les pays du G20, une nouvelle norme unique d'échange automatique de renseignements. Sachant à quel point il importe d'éviter un foisonnement de normes et de réduire les coûts de mise en œuvre du dispositif, les ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales des pays du G20 ont approuvé en février 2014 une nouvelle norme mondiale. 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 »), ainsi que les Commentaires y afférents et des annexes concernant notamment les modalités techniques et un modèle de questionnaire sur la confidentialité et l'utilisation des renseignements, publiées sur le site Web de l'OCDE en juillet 2014. Une version de la norme d'échange automatique de renseignements applicable à l'échelle mondiale, accompagnée des Commentaires y afférents, est désormais accessible à toutes les juridictions qui souhaitent l'utiliser et la mettre en application. Les responsables des pays du G20 ont également chargé le Forum mondial de s'acquitter du suivi de la mise en œuvre de la nouvelle norme mondiale et d'aider les pays en développement à recenser leurs besoins en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités.

11. Un groupe de 45 juridictions, le Groupe des juridictions pionnières, s'est déjà engagé publiquement sur un calendrier de mise en œuvre de la Norme. Ce Groupe, qui réunit des juridictions aux

profils divers, petites et grandes, s'est fixé un calendrier à la fois ambitieux et réaliste pour la mise en application de la Norme, en se donnant notamment pour objectif que toutes les lois et procédures requises soient en place à temps pour que les premiers échanges de renseignements puissent débiter d'ici à septembre 2017. Cette date a été choisie délibérément pour qu'elle puisse être respectée par des juridictions aux profils divers et pour qu'elle soit compatible avec les calendriers prévus pour le déploiement des technologies de l'information. Elle a également été déterminée en tenant compte du fait que la Norme s'inspire de la loi FATCA, de sorte que pour les juridictions qui appliquent la loi FATCA, les changements supplémentaires exigés pour mettre en œuvre la Norme seront plutôt des changements à la marge que des changements de fond (selon le modèle de mise en œuvre de la loi FATCA). En outre, les administrations comme les entreprises peuvent espérer économiser sur les coûts en mettant en œuvre simultanément la loi FATCA et la Norme. Une invitation à se rallier à ce calendrier a été ouvertement lancée à toutes les autres juridictions, en particulier aux centres financiers.

12. Le contexte dans lequel la Norme a été élaborée est le même que celui qui a conduit à la création du Forum mondial et aux travaux qu'il a menés sur la norme internationale d'échange de renseignements sur demande : dans un monde globalisé, les États doivent coopérer pour s'assurer que les contribuables acquittent le bon montant d'impôt au bon moment. Le fait qu'en juin 2011, la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ait été ouverte à la signature de tous les pays, a encore souligné l'importance de la coopération internationale en matière fiscale et rapproché la perspective d'une évolution rapide vers un échange automatique multilatéral de renseignements.

13. La Norme est complémentaire de l'échange de renseignements sur demande et elle constitue un outil précieux permettant de réaliser des gains d'efficacité dans le domaine de la coopération internationale en matière fiscale grâce à la technologie. Exiger des institutions financières qu'ils communiquent chaque année des informations sur les comptes de leurs clients est un moyen pour les administrations fiscales de détecter des revenus et des actifs qui, sans cela, leur seraient demeurés inconnus, ce qui réduit la nécessité de recourir à des méthodes invasives et au cas par cas de recueil de renseignements, et prévient parallèlement le risque de fraude future. Ce peut donc être une méthode plus rapide que le recours exclusif à l'échange de renseignements sur demande, et aussi une méthode permettant d'établir des demandes de renseignements plus ciblées en tenant compte des données obtenues grâce à l'échange automatique de renseignements. Les deux modes d'échange de renseignements que sont l'échange sur demande et l'échange automatique concourent donc l'un et l'autre à combler l'asymétrie d'information entre les contribuables et les administrations fiscales.

OBJECTIFS DE LA FEUILLE DE ROUTE

14. Au vu de l'importance de la Norme, et des avantages qu'elle apportera aux juridictions qui l'adoptent, les chefs d'État et de gouvernement du G20 ont appelé, à Saint-Pétersbourg, le Groupe de travail sur le développement et le G20 finances à travailler avec l'OCDE, le Forum mondial et d'autres organisations internationales pour élaborer une Feuille de route indiquant comment les pays en développement peuvent surmonter les obstacles à leur adoption de la Norme, et à les aider à répondre à ses exigences, selon l'approche envisagée dans les perspectives de développement de Saint-Pétersbourg.³ Le Groupe de travail sur le développement a invité le Secrétariat du Forum mondial à piloter l'élaboration de la Feuille de route.

15. La Feuille de route met l'accent sur les besoins des pays en développement, notamment des pays à faible revenu (cf. glossaire). Bien que certains pays en développement aient pu signer un accord avec les États-Unis concernant la mise en œuvre de la loi FATCA⁴, il leur faudra encore renforcer leurs capacités pour pouvoir appliquer la Norme eu égard aux différences entre les deux régimes.

16. Comme l'ont souligné les ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales des pays du G20 dans leur communiqué de juillet 2014, il est essentiel que tous les centres financiers travaillent à mettre en œuvre Norme de toute urgence, ce qui assurera l'application de règles du jeu équitables à l'échelle internationale et l'intégrité et la réussite du processus de transition vers la nouvelle Norme sur l'échange automatique de renseignements au niveau mondial. Cela concerne aussi les centres financiers qui sont des pays en développement ou des pays à faible revenu. Si l'engagement des centres financiers à observer la Norme ne peut être subordonné à l'octroi d'une assistance technique, le Forum mondial étudiera cependant comment il peut aider les pays en développement dotés de centres financiers qui devront peut-être bénéficier d'un statut prioritaire pour faciliter la mise en œuvre rapide de la Norme.

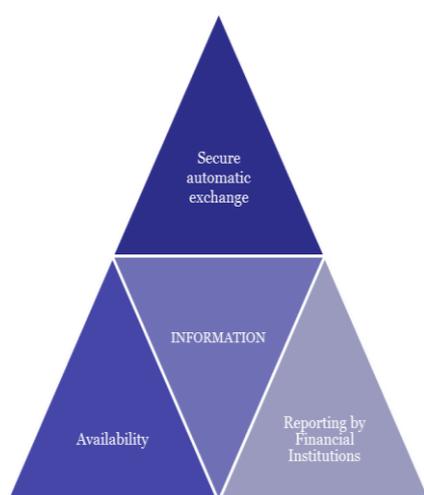
³ La Feuille de route est établie sous la responsabilité du Secrétariat du Forum mondial. Elle ne correspond pas nécessairement aux points de vue des États membres.

⁴ Certains pays en développement ont signé un accord avec les États-Unis concernant la mise en œuvre du FATCA. Cependant, la Feuille de route pour la mise en œuvre de la Norme conservera peut-être son intérêt pour eux pour deux raisons. La première est que la signature d'un accord concernant la mise en œuvre du FATCA n'est pas nécessairement le signe que le pays concerné a atteint un stade avancé dans le renforcement des capacités. La seconde est qu'il peut exister des différences non négligeables par rapport à la Norme tant sur le plan du champ d'application que des procédures requises. Certains accords FATCA par exemple prévoient uniquement l'envoi de renseignements vers les États-Unis, ce que font directement les institutions financières. Or une telle disposition n'entraînera pas d'obligation de disposer des capacités nécessaires pour appliquer la Norme en vertu de laquelle les renseignements sont envoyés et reçus et qui prévoit que les informations communiquées doivent transiter par les administrations fiscales des deux pays.

Au moins d'août 2014, on dénombrait 45 pays figurant sur la Liste du CAD ayant signé un accord intergouvernemental avec les États-Unis prévoyant la communication d'informations aux États-Unis en vertu du FATCA, ou considérés comme tels. Parmi ces pays, huit sont membres du G20 ou de l'OCDE. À l'exclusion de ceux-ci, douze sont des centres financiers ; on dénombre donc 24 pays en développement non membres du G20/ de l'OCDE qui ne sont pas des centres financiers (en comptant ceux qui ne sont pas encore membres du Forum mondial) ayant signé un accord portant sur la mise en œuvre du FATCA : l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, Cabo Verde, la Colombie, la République dominicaine, la Géorgie, la Guyane, Haïti, le Honduras, l'Irak, la Jamaïque, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la Serbie, la Thaïlande, le Turkménistan, l'Ukraine, l'Ouzbékistan. On compte 104 pays en développement figurant sur la Liste du CAD qui n'ont pas encore signé d'accord avec les États-Unis prévoyant la communication d'informations en vertu du FATCA.

17. Ce document décrit les principaux concepts qui sous-tendent la Norme, contient une analyse des avantages et des coûts de la Norme pour les pays en développement et un point sur de l'état d'avancement de leurs préparatifs, et énonce les grands principes de la Feuille de route. Il présente ensuite des propositions de mesures envisageables pour encourager l'adhésion des pays en développement à la Norme. On trouvera pages 25 et 26 un glossaire et une liste des sources consultées.

PRINCIPAUX CONCEPTS SOUS-TENDANT LA NORME



18. Comme le montre le schéma représentant l'échange de renseignements sous forme de triangles, la Norme repose sur trois principes fondateurs : l'accès aux renseignements, la communication des renseignements par les institutions financières et la sécurité de l'échange automatique de renseignements avec les partenaires signataires d'un accord d'échange de renseignements. Les deux premiers principes sont aussi de la plus haute importance pour les administrations fiscales nationales. La Norme s'inspire largement de la loi FATCA et des normes en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, et elle est conçue de telle manière que la charge des obligations de déclaration et de diligence raisonnable pèse principalement aux institutions financières plutôt qu'aux administrations, sachant que les unes et les autres devront contribuer à réduire les coûts de mise en œuvre.

Les institutions financières seront dans bien des cas au fait de ces obligations à cause de la loi FATCA et parce qu'elles ont affaire à d'autres juridictions mettant en œuvre la Norme dans lesquelles elles exercent une activité.

19. La Norme a vocation à couvrir un large éventail d'institutions financières appelées à communiquer des informations, non seulement des banques traditionnelles, mais aussi des établissements gérant des dépôts de titres, certaines sociétés d'assurance et certains organismes de placement. La Norme couvre en outre un large éventail de clients sur lesquels des informations devront être communiquées, notamment des personnes physiques, des entités, des fiducies, et elle requiert de regarder à travers certaines entités et de déclarer les bénéficiaires effectifs. De plus, la Norme couvre un large éventail de renseignements relatifs aux comptes financiers des clients visés, y compris sur les soldes de comptes et revenus d'investissement.⁵

20. La Norme spécifie la structure des données et la présentation des renseignements devant être respectés lors des échanges entre autorités compétentes dans un souci d'uniformité du modèle suivi au niveau mondial. Il est possible pour une juridiction d'obliger les institutions financières déclarantes à

⁵ Ce qui signifie que lorsqu'un pays en développement ne possède pas d'institutions considérées comme des institutions financières, ou que lorsqu'une institution financière n'a pas de clients résidents étrangers, aucune obligation déclarative ne s'applique. La juridiction concernée pourra toutefois faire valoir son droit d'obtenir de ces partenaires des renseignements, sous réserve qu'elle respecte toutes les obligations qui s'imposent en matière de confidentialité et de protection des données.

formater les données comme spécifié par la Norme, et à transmettre ces données à l'administration fiscale dans des fichiers ou des ensembles de données distincts organisés selon la juridiction à laquelle elles sont finalement destinées.⁶ L'administration fiscale n'a pas, dans ce cas, besoin de formater et de classer elle-même les renseignements. Elle se contentera alors d'exécuter la tâche, relativement simple, qui consiste à vérifier l'exactitude des renseignements et à les transmettre à ses partenaires signataires d'un accord d'échange de renseignements.

METTRE EN ŒUVRE LA NORME

21. La mise en œuvre la Norme passera par les quatre étapes fondamentales suivantes, qui seront franchies dans n'importe quel ordre, voire en parallèle.

22. Il faudra tout d'abord transcrire les obligations de déclaration et de diligence raisonnable dans le droit interne. Les juridictions devront mettre en place des règles obligeant les institutions financières à communiquer des renseignements et à suivre des procédures de diligence raisonnable qui soient compatibles avec la Norme. Les procédures requises (très similaires à celles prévues par la loi FATCA) sont décrites de manière détaillée dans la Norme et peuvent être utilisées comme modèle pour l'élaboration des règles nationales.

23. Il faudra ensuite choisir une base juridique à l'échange de renseignements. Un grand nombre de juridictions sont déjà dotées d'instruments légaux autorisant l'échange automatique de renseignements en vertu de la Norme, au nombre desquels des conventions bilatérales visant à éviter la double imposition et la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Sur le plan administratif, les échanges automatiques de renseignements nécessitent en principe la conclusion d'accords spécifiques entre les autorités compétentes des juridictions participantes pour que l'échange automatique puisse être activé et « rendu opérationnel ». Ces accords précisent les renseignements à échanger et portent sur des aspects pratiques tels que le délai et le format d'échange. La Norme contient déjà un Modèle d'accord entre les autorités compétentes (bilatéral et multilatéral) susceptible d'être utilisé pour les échanges de renseignements effectués en vertu de la Norme.

24. La troisième étape consiste à mettre en place les infrastructures administratives et celles relevant des technologies de l'information nécessaires au recueil et à l'échange de renseignements en vertu de la Norme. La Norme comporte un format de transmission à utiliser pour les échanges de renseignements, qui est pratiquement identique dans sa structure et son contenu à celui employé en application de la loi FATCA. Les deux formats ont été mis au point en étroite coopération avec les institutions financières qui, pour beaucoup, en connaissent bien maintenant le contenu et l'utilisation. Les juridictions devront également s'entendre sur des méthodes de transmission efficaces et sur des normes de cryptage garantissant la sécurité des échanges de renseignements. La Norme prévoit des exigences minimales pour la transmission sécurisée de renseignements, mais ne prescrit pas une solution universellement applicable.

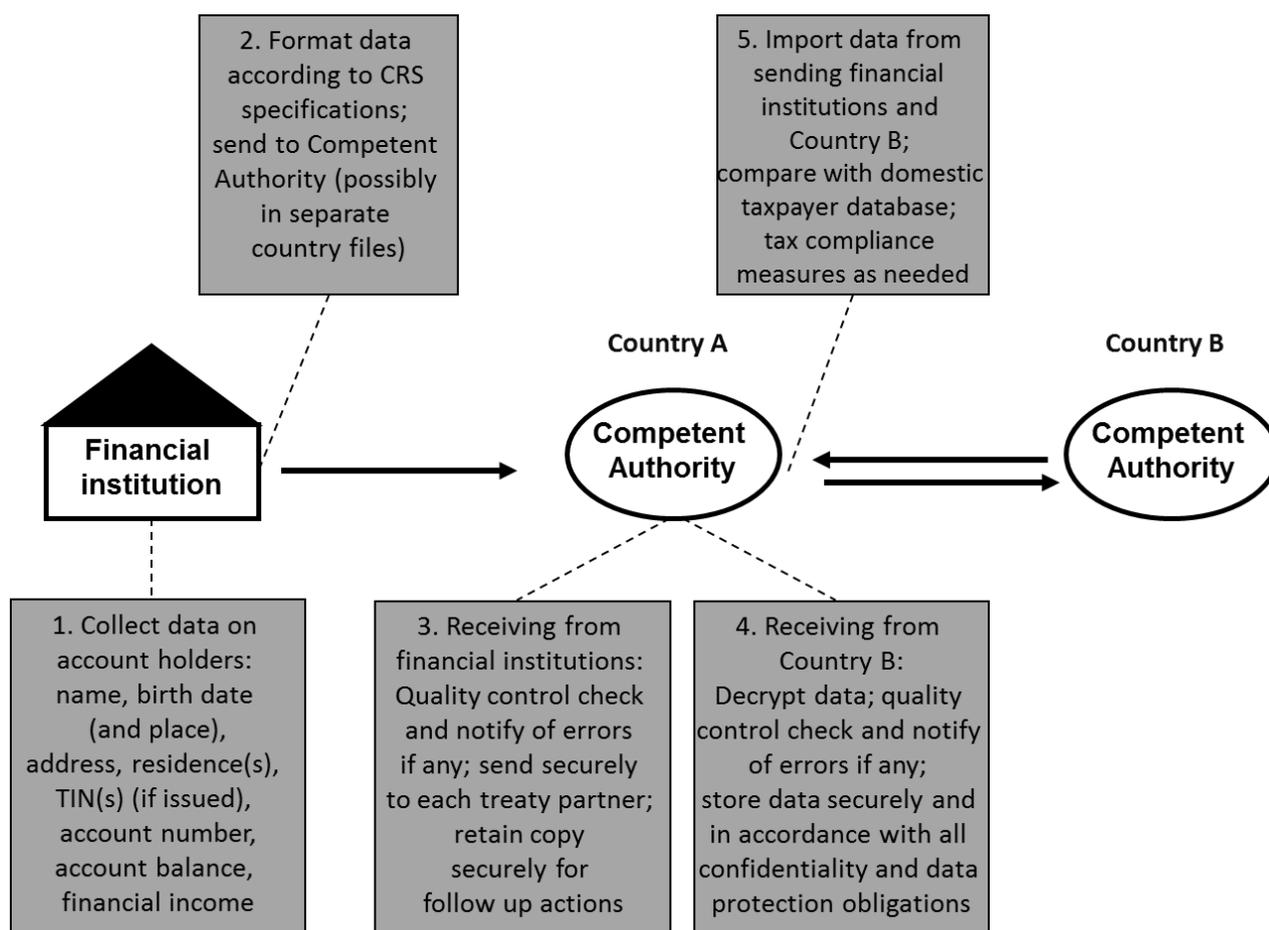
⁶ Les institutions financières peuvent s'acquitter de cette obligation de formatage en lien avec la mise en œuvre de la loi FATCA. La présentation des données spécifiée dans la Norme se rapproche de très près de celle prévue dans la loi FATCA. Lorsque c'est le cas, il ne devrait pas être difficile d'imposer ces obligations aux institutions financières au nom de la Norme.

Les travaux se poursuivent dans certaines juridictions afin de trouver des solutions pour la transmission des données.

25. La quatrième étape concerne les règles de confidentialité et la protection des données. La Norme contient des règles détaillées relatives à la confidentialité et à la protection des données qui doivent être instituées tant au niveau juridique qu'opérationnel. La Norme contient également un exemple de questionnaire qui peut être utilisé par les juridictions pour repérer les domaines dans lesquels elles devront apporter des améliorations.

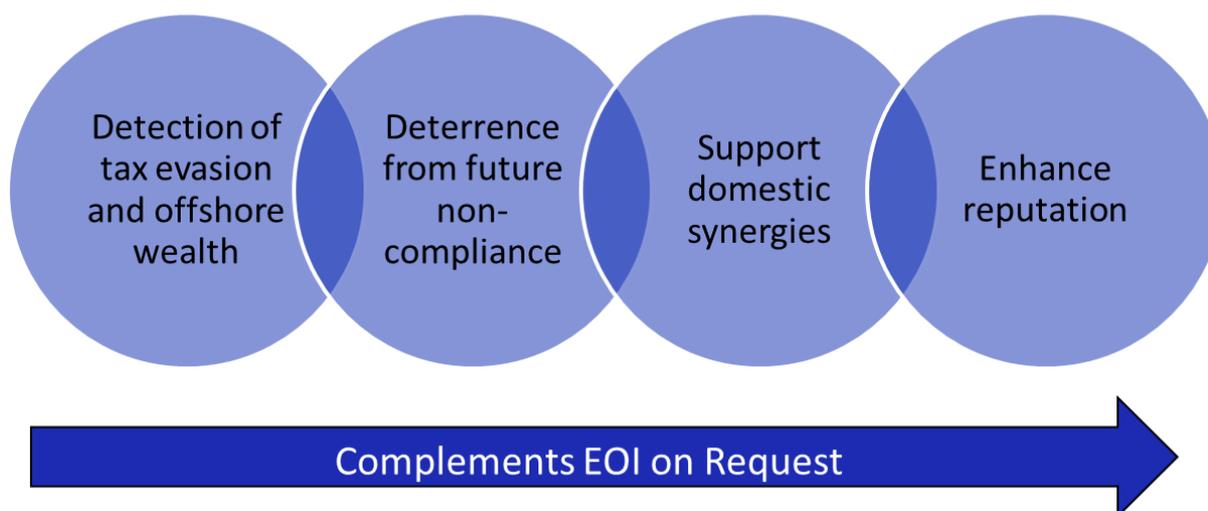
PROCESSUS CLÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA NORME

26. Le schéma ci-après illustre d'une manière relativement simple la circulation des renseignements communiqués en vertu de la Norme envisagée du point de vue de l'autorité compétente d'un pays en développement qui envoie des données à ses partenaires signataires d'un accord d'échange de renseignements et en reçoit de leur part.



AVANTAGES DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

27. On peut citer quatre avantages essentiels de l'échange automatique de renseignements pour les pays en développement.



Détection de la fraude fiscale et des avoirs à l'étranger

28. La détection de la fraude fiscale revêt une importance décisive pour les pays en développement : 8 500 milliards USD d'actifs des ménages sont détenus à l'étranger. En 2012, plus de 25 % de la richesse des ménages latino-américains est près de 33 % de celle des ménages du Moyen-Orient et d'Afrique étaient détenus à l'étranger, contre une moyenne mondiale de 6 %⁷. Les recettes fiscales et les flux financiers illicites qui échappent aux pays en développement sont évalués bien souvent à des centaines de milliards USD par an, soit plus que le montant de l'aide publique au développement.

29. Les échanges automatiques de renseignements peuvent permettre aux administrations fiscales de détecter des cas de fraude fiscale jusqu'alors non identifiés et impossibles à déceler, ce qui peut générer d'importantes recettes fiscales supplémentaires. L'échange automatique permet aussi d'ôter toute connotation politique aux mesures de régularisation de la situation fiscale des personnalités publiques, les renseignements émanant d'une source étrangère. À l'inverse de l'échange de renseignements sur demande, qui suppose d'importants efforts d'enquête pour établir, dans chaque cas, la pertinence prévisible d'une demande à laquelle est subordonnée l'obtention des renseignements, l'échange automatique permet aux administrations fiscales de réaliser des gains d'efficacité au stade du recueil des renseignements. C'est l'une des raisons pour lesquelles il convient aux pays en développement confrontés à des contraintes de capacités.

⁷

Boston Consulting Group (BCG) 2013, *Global Wealth 2013, Maintaining Momentum in a Complex World*
<http://www.bcg.de/documents/file135355.pdf>

Effet dissuasif sur le non-respect des obligations fiscales dans le futur

30. L'échange automatique de renseignements contribue à prévenir la fraude fiscale et encourage les contribuables à s'acquitter de leurs obligations dans les délais s'ils sont informés du fait que les institutions financières transmettent des déclarations directement à l'administration fiscale. Pour de nombreux membres du Forum mondial, il s'agit là d'un des principaux avantages de l'échange de renseignements, qui est d'ailleurs attesté par les faits. Par exemple, une étude conduite au Danemark en 2010 a révélé que la proportion de fraude fiscale était de 0.3 % seulement si les revenus font l'objet d'une déclaration par des tiers, contre 37 % si la déclaration est effectuée par le contribuable. Aux États-Unis, la discipline fiscale atteignait 99 % parmi les contribuables dont les revenus étaient déclarés par les institutions financières, quand le taux de déclarations inexactes des contribuables s'élevait à 56 % en cas de déclaration émanant de tiers inexistante ou limitée.

Favoriser les synergies à l'échelle nationale

31. La Norme repose sur la déclaration, par les institutions financières, de renseignements auprès de l'administration fiscale. En ce sens, elle s'inscrit dans le prolongement d'une tendance de plus en plus sensible parmi les administrations fiscales des pays du monde entier à s'en remettre à la déclaration de renseignements par des tiers pour améliorer la discipline fiscale. La mise en œuvre de la Norme peut offrir aux administrations fiscales la possibilité de renforcer la discipline fiscale. En effet, une juridiction peut choisir, pour mettre en œuvre la Norme, de concevoir un texte législatif obligeant les institutions financières à communiquer des renseignements relatifs à des résidents nationaux et étrangers (ce qui peut, de fait, être plus facile à gérer pour elles), et partant, d'élargir la portée des renseignements communiqués automatiquement à l'administration fiscale. Les efforts de renforcement des capacités déployés pour moderniser l'administration fiscale peuvent se révéler utiles pour aider les pays en développement à mettre au point les systèmes requis pour permettre d'utiliser les renseignements reçus de sources nationales et internationales au service de leurs initiatives pour améliorer la discipline fiscale.

32. Comme la Norme s'appuie sur des mesures générales de lutte contre le blanchiment de capitaux, sa mise en œuvre ouvre la possibilité de renforcer et d'améliorer ces pratiques tout en concourant à la détection d'activités illicites. Par ailleurs, l'amélioration des performances des administrations fiscales et des organismes de lutte contre le blanchiment de capitaux favorise à son tour le renforcement du civisme parmi les citoyens et vient appuyer les autres efforts de renforcement de l'État.

Améliorer la réputation

33. Il est clair que le G20 voit dans l'échange automatique de renseignements la nouvelle norme à laquelle les juridictions devront adhérer au titre de leurs responsabilités envers le système financier mondial. L'adoption de la Norme traduit un engagement continu en faveur de la transparence et de la lutte contre la fraude fiscale et les flux financiers illicites. Elle atteste de l'engagement d'une juridiction pour améliorer l'application des dispositions fiscales nationales et internationales et reflète la qualité de ses institutions et de leurs capacités. Enfin, elle suppose des échanges réguliers et la création de vastes réseaux de coopération entre administrations fiscales prenant des proportions que l'échange de renseignements sur demande ne peut permettre (sachant que certaines juridictions ne reçoivent ou n'envoient que rarement des demandes de renseignements).

LES COÛTS LIÉS À L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS

34. Les coûts liés à la mise en œuvre de la Norme varieront d'un pays à l'autre, en fonction de l'état de préparation initial, de la portée des échanges de renseignements et de l'utilisation qui est faite des données. Ces coûts seront supportés à la fois par les institutions financières, qui fournissent les renseignements échangés, et par l'administration fiscale, qui vérifie et transmet les données aux juridictions parties à un accord d'échange de renseignements et gère et utilise les données reçues d'elles. Une enquête conduite par le Forum mondial (à laquelle 100 juridictions ont répondu à ce jour) a conclu que l'on pouvait s'attendre à ce que le poste le plus coûteux de l'échange automatique de renseignements pour une administration fiscale soit, de loin, celui de l'informatique, suivi par celui des ressources humaines. Cependant, les coûts spécifiques de la mise en œuvre de la Norme peuvent être réduits si celle-ci est menée de manière coordonnée avec la mise en œuvre des dispositions de la loi FATCA et d'autres mesures de réforme. Les modifications de la législation et la mise en place des systèmes informatiques pourraient par exemple être réalisées en une fois plutôt que dans le cadre de processus séparés. En outre, sachant que les pays développés vont élaborer au cours des prochaines années des outils législatifs et technologiques, on peut penser que ceux-ci pourront être utilisés comme modèles par les pays en développement, ce qui permettrait d'abaisser considérablement les coûts et d'aplanir sensiblement les difficultés de mise en œuvre.

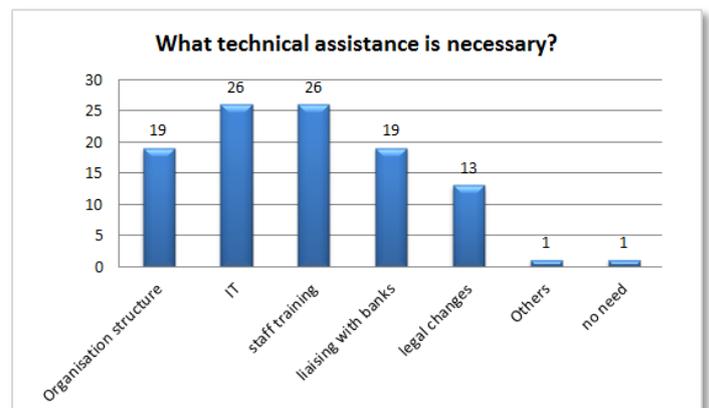
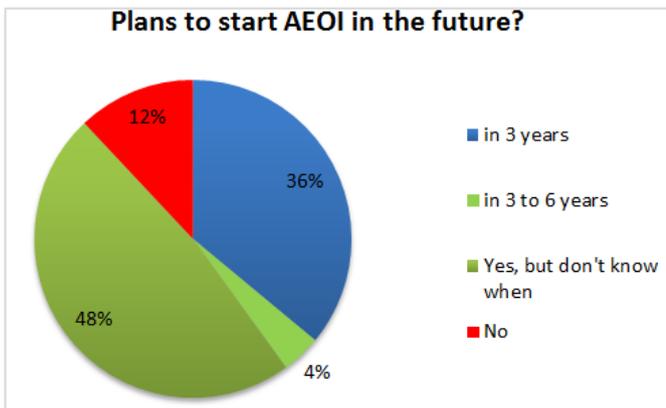
Facteurs de coûts à prendre en compte pour mettre en œuvre la Norme

Facteurs de coûts pour l'administration fiscale	Facteurs de coûts pour les institutions financières
Existence de dispositifs juridiques en matière d'échange international de renseignements	Connexion avec un groupe multinational permettant de reproduire des systèmes existants dans des succursales / filiales dans les pays en développement
Existence de dispositifs juridiques autorisant l'accès aux renseignements détenus par les institutions financières et leur communication à des tiers	Degré actuel d'utilisation des outils informatiques dans la gestion des dossiers clients
Proportion de personnel qualifié dans l'administration fiscale	Degré actuel de centralisation / dissémination des dossiers clients au sein de l'institution financière
Utilisation actuelle des technologies de l'information au sein de l'administration fiscale	Pertinence des procédures de diligence raisonnable appliquées à ce jour aux clients
Existence et exactitude de la base de données électronique nationale relative aux contribuables susceptible de permettre un degré élevé de correspondance des données	Existence de processus de communication des renseignements aux fins des déclarations destinées à l'administration fiscale nationale
Nombre de juridictions partenaires avec lesquelles la Norme est appliquée	Nombre de comptes déclarables dans une juridiction

Mesures de confidentialité et de protection des données en place (dans les domaines juridique et informatique et dans celui des ressources humaines)	Mesures de confidentialité et de protection des données en place (dans les domaines juridique et informatique et dans celui des ressources humaines)
Quantité de renseignements à recevoir	

ÉTAT DE PRÉPARATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EN MATIÈRE D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS

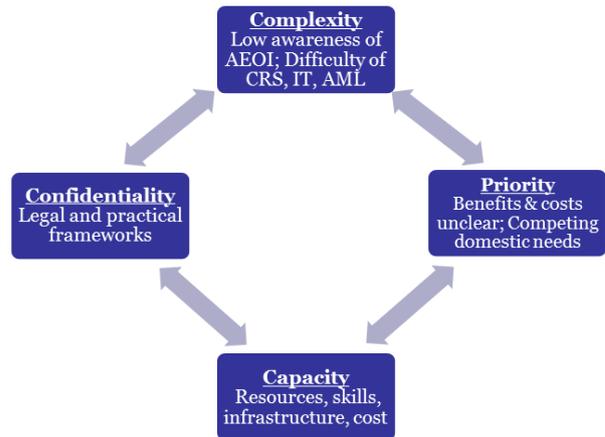
35. Nombre de pays en développement ne sont pas à ce jour en mesure de bénéficier de l'échange automatique de renseignements. L'examen des réponses de ces pays à une enquête du Forum mondial (en exceptant à cette fin les pays du G20, de l'OCDE et les juridictions pionnières) indique que seuls trois pays en développement pratiquent à ce jour l'échange automatique de renseignements, par rapport à 50 pays développés. L'enquête a également révélé que 17 pays en développement avaient reçu des renseignements échangés automatiquement même s'ils les ont jugés moins utiles que les pays développés, en grande partie en raison de capacités limitées à rapprocher et à utiliser les renseignements reçus. Les graphiques ci-dessous présentent les résultats agrégés des réponses des pays en développement sur leur état de préparation actuel en matière d'échange automatique de renseignements.



36. Le Groupe de la Banque mondiale a identifié les principales difficultés des pays en développement pour mettre en œuvre de l'échange automatique de renseignements : le besoin urgent de mener d'autres réformes internes fondamentales ; le coût élevé des infrastructures informatiques ; les besoins en personnel pour analyser et utiliser de manière efficace les données reçues ; la difficulté de modifier les dispositions législatives ; une connaissance limitée des pratiques de l'échange de renseignements (en particulier parmi les pays à faible revenu, dont beaucoup ne sont pas membres du Forum mondial et ne se sont même pas engagés à ce jour à adhérer, ou à recevoir une assistance en vue d'adhérer, à la norme d'échange de renseignements sur demande).

37. Un autre critère pertinent pour évaluer l'état de préparation des pays en développement à mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements est la manière dont les cadres juridiques et les pratiques permettront d'assurer que les normes de confidentialité et de protection des données reçues seront observées. À ce sujet, un renforcement des capacités et une formation spécifiques seront nécessaires.

38. Le schéma ci-contre représente ces enjeux interdépendants. Les étapes proposées dans la présente Feuille de route visent à apporter une réponse à chacune des questions identifiées.



LA FEUILLE DE ROUTE : PRINCIPES FONDAMENTAUX

« L'information est un outil très puissant et très utile, mais pas en elle-même ; sa valorisation doit être pleinement intégrée à la stratégie d'ensemble de l'administration fiscale. La technologie ne résoudra pas à elle seule les difficultés de l'administration fiscale si elle n'est pas au service des objectifs de réforme visant à simplifier et à rationaliser les procédures fiscales avant de procéder à leur informatisation. »
(Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), 2013)

39. La compréhension de la feuille de route et sa mise en œuvre s'appuient sur quatre principes clés :

- **Suivre une approche personnalisée** : toutes les juridictions ne partent pas du même point. L'expérience acquise dans l'échange de renseignements sur demande, l'adéquation des cadres juridiques, la qualité des systèmes informatiques et la capacité à mobiliser du personnel varient considérablement d'une juridiction à l'autre, avec des incidences sur la faisabilité, les modalités et les délais de la mise en œuvre de la Norme. Bien que dans la présente Feuille de route, les éléments essentiels du projet soient recensés, chaque juridiction devra les organiser selon sa propre architecture.
- **Obtenir des synergies internes** : l'adoption de la Norme doit être vue comme s'inscrivant dans un processus complémentaire des efforts à long terme de mobilisation des ressources internes et de renforcement des capacités. Ces efforts devraient contribuer à assurer que les pays en développement retirent bien les avantages du résultat prévu par la Feuille de route (la mise en œuvre de la Norme) et des synergies internes obtenues durant ce processus. Ainsi, étant donné que la Norme s'appuie sur les compétences requises pour atteindre une administration fiscale efficace (comme la gestion des flux de données, la détection des risques, la conduite de contrôles ou le recours à la coopération internationale), il conviendrait d'envisager de mener de front les efforts de développement des compétences et d'amélioration des systèmes.
- **Prévoir des délais suffisants** : compte tenu de l'ampleur du renforcement des capacités nécessaire et du besoin d'adapter les programmes aux différents contextes nationaux, les pays en développement auront besoin de temps et d'une assistance appropriée. Il ne s'agira pas seulement de déployer les infrastructures nécessaires, mais encore de s'assurer que les renseignements soient traités dans le respect des normes internationales et utilisés efficacement, de manière à générer les avantages attendus. Une adoption hâtive de la Norme, sans la mise en place des fondements appropriés, risquerait d'offrir des résultats décevants, entamant l'intérêt porté au dispositif. Pour cette raison, la Feuille de route retient une approche de mise en œuvre progressive.
- **Progresser sur la voie d'un système véritablement mondial** : comme mentionné dans l'introduction, l'adoption rapide de la Norme par les centres financiers est essentielle pour assurer des règles du jeu équitables. Le renforcement des capacités dans les pays en développement qui sont aussi des centres financiers devrait être entrepris de manière prioritaire bien qu'un engagement à mettre en œuvre la Norme ne puisse être considéré comme subordonné à cela.

LA FEUILLE DE ROUTE : UNE APPROCHE PAR ÉTAPES

40. Une approche par étape est proposée pour permettre aux pays en développement de participer à la Norme. Le processus est abordé sous trois angles différents : les mesures que les pays en développement peuvent envisager de prendre ; les mesures que le Forum mondial, avec l'appui d'organisations internationales telles que le Groupe de la Banque mondiale, peut envisager de prendre ; et les mesures que les membres du G20 et d'autres pays développés peuvent envisager de prendre pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités. Les mesures qui concernent les différentes parties prenantes se chevaucheront et seront parfois interdépendantes. Il faut veiller à coordonner ces activités et à diffuser les connaissances, comme expliqué page 24.

Étapes de la Feuille de route

Étapes pour les pays en développement

- Adhésion au Forum mondial
- Soutien politique
- Se porter volontaire pour les projets pilotes
- Élaborer les éléments essentiels
- Mise en oeuvre et examen par les pairs

Étapes pour le Forum mondial

- Sensibilisation
- Mise au point d'outils et de moyens didactiques (et partenariat avec d'autres organisations susceptibles d'apporter leur concours, comme le Groupe de la Banque mondiale)
- Projet(s) pilote(s) (et partenariat avec d'autres organisations susceptibles d'apporter leur concours, comme le Groupe de la Banque mondiale)
- Suivi et examen de la mise en oeuvre de la Norme

Étapes pour les membres du G20 et les autres pays développés

- Encourager l'adhésion au Forum mondial
- Mener des actions de sensibilisation dans la région
- S'associer pour fournir des données
- S'associer pour transmettre un savoir ou apporter un financement
- Soutenir le(s) projet(s) pilote(s)

Diffusion du retour d'expérience et des enseignements via le Groupe sur l'échange automatique de renseignements du Forum mondial et du Groupe de travail sur le développement du G20

ÉTAPES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Devenir membre du Forum mondial

41. Cette étape poursuit trois objectifs. Premièrement, assurer une mise en œuvre effective de la norme relative à l'échange de renseignements sur demande, y compris en participant au processus d'examen par les pairs. Deuxièmement, développer des réseaux conventionnels concernant l'échange de renseignements, y compris en signant la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Troisièmement, tirer parti des projets pilotes sur l'échange automatique de renseignements.

42. Rejoindre le Forum mondial et s'engager en faveur de la norme d'échange de renseignements sur demande est bénéfique aux pays en développement, à la fois en tant que tel et du point de vue de la mise en œuvre de la Norme. Premièrement, l'échange de renseignements sur demande offre non seulement la possibilité de se procurer des informations sur les activités commerciales menées à l'étranger par des contribuables nationaux, mais aussi d'améliorer la discipline fiscale interne en garantissant la disponibilité et l'accessibilité des informations requises pour appliquer le droit interne. S'engager en faveur de la norme peut aussi contribuer à obtenir des financements supplémentaires d'organisations internationales en vue de soutenir les réformes de la gouvernance et des finances publiques. Deuxièmement, améliorer le cadre juridique relatif à la disponibilité et à l'accès aux renseignements, et respecter les règles de confidentialité constituent des éléments essentiels de l'échange automatique de renseignements ; organiser une formation et un examen par les pairs sur ces questions sera un bon moyen de se préparer à la Norme. En outre, l'adoption de la Norme étant susceptible de conduire à une augmentation du nombre de demandes d'échanges de renseignements, en particulier durant les premières années, du fait de la découverte de revenus jusqu'alors inconnus, les moyens consacrés par le Forum mondial au renforcement des capacités pour l'échange de renseignements sur demande seront essentiels pour que les pays en développement puissent utiliser efficacement les données transmises au titre de la Norme par les signataires des conventions appropriées.

43. L'adhésion est ouverte à toutes les juridictions en adressant une manifestation d'intérêt au Secrétariat du Forum mondial. Tous les membres du Forum mondial sont fondés à participer au processus de décision sur un pied d'égalité, à bénéficier d'une assistance technique, à faire l'objet d'un examen par les pairs, à prendre part aux examens d'autres juridictions et à rejoindre le groupe de travail sur l'échange automatique de renseignements⁸. L'adhésion au Forum mondial implique l'obligation de s'engager à adopter la norme relative à l'échange de renseignements sur demande, de participer et de contribuer au

⁸ En 2013, le Forum mondial a constitué un groupe de travail volontaire sur l'échange automatique de renseignements, qui rassemble actuellement 56 juridictions et 3 organisations internationales, y compris un certain nombre de pays en développement et le Groupe de la Banque mondiale. Ce groupe fera progresser les travaux demandés par le G20 au Forum mondial, à savoir faire la liaison avec l'OCDE concernant l'élaboration de la Norme, mettre en place un mécanisme de supervision et d'examen de la mise en œuvre de la Norme, et aider les pays en développement à cerner leurs besoins d'assistance technique et de renforcement des capacités.

processus d'examen par les pairs et de contribuer au budget du Forum mondial (les droits annuels sont forfaitaires (15 300 EUR) ou progressifs pour les pays dont le PNB est supérieur à 35 milliards USD)⁹.

Susciter une adhésion politique

44. Obtenir un soutien politique de haut niveau en faveur des changements requis est une étape essentielle pour garantir une mise en œuvre réussie et durable de la Norme. À défaut, il sera difficile de procéder aux changements nécessaires de façon efficiente.

Se porter volontaire pour un projet pilote

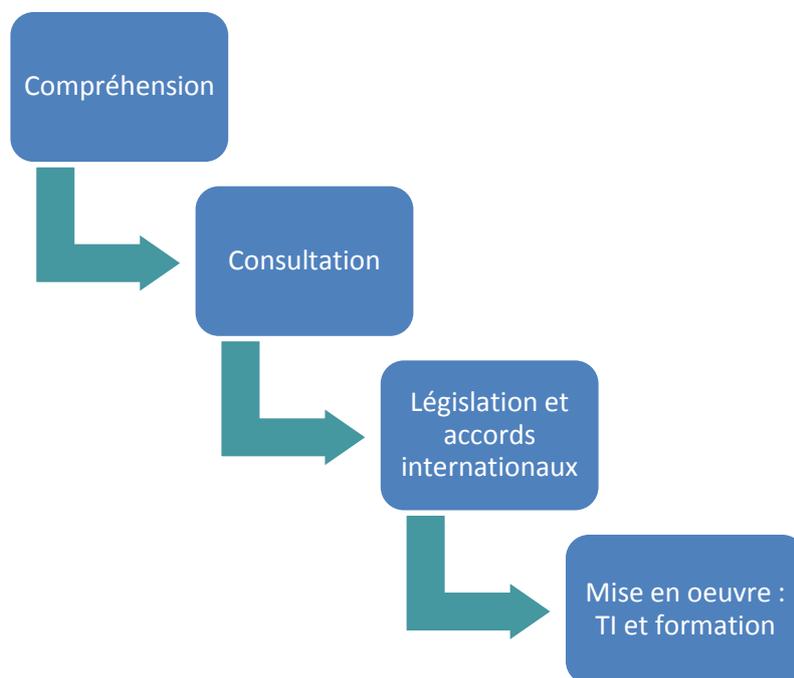
45. Tous les pays en développement qui sont membres du Forum mondial sont invités à se proposer de participer à un projet pilote (décrit plus en détail ci-dessous et à l'Annexe Une). Dès lors qu'il y a manifestation d'intérêt, et en concertation avec le Groupe de la Banque mondiale, le Secrétariat du Forum mondial déterminera les participants potentiels au projet pilote, en considérant les avantages potentiels pour les participants, la disponibilité de renseignements échangeables pertinents, les questions de confidentialité et de protection des données, et l'existence d'une adhésion politique au projet. Un projet pilote serait conçu en étroite concertation avec le pays en développement et le pays développé concerné, de manière à ce que les besoins spécifiques du pays soient pris en compte.

Élaborer les éléments essentiels

46. L'objectif est de renforcer les capacités d'adopter la Norme selon une logique cohérente avec les besoins de mobilisation des ressources intérieures et avec les autres réformes de l'administration fiscale. Cette section présente une série d'étapes qu'un pays en développement désireux d'appliquer la Norme pourrait suivre, en tenant compte de ses contraintes de ressources et autres priorités. Sur un plan pratique, chaque pays devra tenir compte de trois impératifs. Premièrement, il faut dans la mesure du possible minimiser la charge qui pèse sur l'administration fiscale et optimiser le ratio coût-avantage. Deuxièmement, lorsqu'un processus spécifique suivi pour se conformer à la loi FATCA se prête également à l'adoption de la Norme, il convient d'éviter les doublons. Troisièmement, les changements opérés pour mettre en œuvre la Norme doivent être suffisamment modulables pour permettre une extension du réseau conventionnel de manière à inclure des partenaires supplémentaires.

⁹ Pour plus de précisions, voir <http://www.oecd.org/fr/sites/forummondialsurlatransparenceetlechangederenseignementsadesfinsfiscales/> ou prendre contact avec gftaxcooperation@oecd.org

Étapes progressives de la mise en œuvre



47. **Compréhension** : La première étape consiste à comprendre en détail la Norme, son contexte et sa finalité. Les Commentaires sur la Norme sont très utiles à cet égard et doivent être lus attentivement. Il est sans doute aussi utile de se référer aux textes d'application et aux instructions émises par d'autres juridictions. Une aide supplémentaire sera apportée par les moyens didactiques élaborés par le Forum mondial et par les possibilités offertes aux membres du G20 de mettre en commun leur propre expertise (voir ci-dessous). Cet apprentissage devra concerner un large éventail de fonctionnaires de l'État, y compris de l'administration fiscale, de l'autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux, des ministères concernés et des autorités de supervision des services financiers, ainsi que les techniciens informatiques qui participeront à la mise au point des systèmes nécessaires.

48. **Des consultations** doivent également être organisées avec le secteur financier. Il est important qu'elles se déroulent au début du processus, afin que toutes les institutions financières concernées puissent comprendre leurs obligations et se préparer à recueillir les données requises sur leurs clients, que les changements législatifs entrent en vigueur et que les processus et systèmes soient conçus de manière à alléger les contraintes pour ces institutions. Les consultations peuvent se tenir en plusieurs phases, à mesure que les plans de mise en œuvre seront affinés, et peuvent associer des documents écrits et des rencontres. Il peut aussi être judicieux de consulter les professions juridiques et comptables. Ces consultations peuvent porter sur les aspects suivants :

- introduction à la Norme, y compris son contexte et ses processus fondamentaux ;
- application de la Norme aux institutions financières et aux produits financiers du pays (et existence éventuelle de spécificités locales dans le secteur financier qui ne doivent pas être couvertes par la Norme) ;
- nécessité éventuelle de modifier des règles actuelles en matière de diligence raisonnable à l'égard des clients afin de satisfaire à la Norme ;
- liens avec la mise en œuvre de la loi FATCA (le cas échéant) ;

- méthodes de déclaration et de transmission des renseignements (y compris l'utilisation du schéma de la Norme et du cryptage) ;
- coûts éventuels de mise en conformité ; et
- délais réalisables.

49. Le cadre juridique devra aussi être revisité, ce qui peut inclure à la fois les accords internationaux et la législation nationale.

50. *Des accords internationaux* peuvent avoir été déjà conclus concernant la norme relative à l'échange de renseignements sur demande. Les conventions de double imposition existantes basées sur le Modèle de Convention fiscale de l'OCDE ou des Nations Unies comportent un article 26 qui régit l'échange de renseignements en général et qui autorise l'échange automatique. En outre, la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui couvre actuellement 79 juridictions, autorise également l'échange automatique de renseignements. Compte tenu du nombre élevé et croissant de juridictions ayant signé cet accord, y adhérer peut contribuer à constituer rapidement un large réseau conventionnel englobant divers mécanismes de coopération internationale à des fins fiscales et, pour les pays en développement, peut être une solution plus efficiente que la négociation distincte de conventions bilatérales. Toutefois, les pays en développement qui ont signé la Convention multilatérale sont relativement peu nombreux à ce jour. Le Forum mondial peut fournir des indications sur les conditions à remplir pour devenir partie à la Convention. Bien que les accords d'échange de renseignements fiscaux basés sur le Modèle de l'OCDE n'autorisent généralement pas l'échange automatique, les conventions et directives multilatérales régionales peuvent le faire.

51. L'instrument international doit être étayé par un accord entre autorités compétentes, qui donne corps à l'échange automatique en définissant les modalités pratiques de la transmission de renseignements. Il peut être bilatéral ou multilatéral, et l'OCDE a élaboré un modèle pour chacun d'eux qui figure en annexe aux Commentaires sur la Norme. Un accord multilatéral doit être signé lors de la réunion plénière du Forum mondial en octobre 2014, et tous les membres du Forum mondial ont été invités à le signer¹⁰.

52. Le *cadre juridique interne* peut nécessiter d'importantes modifications portant sur les domaines suivants :

¹⁰ Une juridiction peut signer cet Accord multilatéral entre autorités compétentes même si elle n'a pas encore ratifié la Convention multilatérale (à condition d'avoir signé une lettre d'intention en ce sens). L'Accord multilatéral entre autorités compétentes entre en vigueur au niveau bilatéral lorsque deux signataires ont adopté la législation nécessaire, défini leurs méthodes de transmission de données, satisfait aux exigences en matière de confidentialité et de protection de données et indiqué leur volonté d'échanger des renseignements entre eux. L'Accord multilatéral entre autorités compétentes qui doit être signé en octobre 2014 sera administré par l'organe de coordination de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative en matière fiscale, qui relève de l'OCDE.

Collecte d'informations	Mise en œuvre effective	Confidentialité et protections
<ul style="list-style-type: none"> • Définition de la portée des institutions financières déclarantes et des comptes financiers • Diligence raisonnable à l'égard des clients • Déclaration à l'administration fiscale • Règlements et orientations 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi • Application et sanctions • Mises à jour de la législation et des règlements pour répercuter les modifications et remédier aux lacunes 	<ul style="list-style-type: none"> • Respect de la confidentialité de l'information • Bon usage • Liens avec les lois sur la protection des données et la vie privée • Suivi • Application et sanctions

53. Certains aspects du cadre exposés ci-dessus peuvent être déjà en place. Par exemple, des obligations de diligence raisonnable peuvent avoir été instaurées dans le cadre de la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, mais certains changements peuvent être requis pour répondre aux exigences de la Norme (en particulier concernant les obligations de diligence raisonnable continue, l'obligation de recenser les numéros d'identification fiscale étrangers des clients et l'obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs de certains arrangements et entités). La législation régissant la confidentialité, la protection des données et le bon usage des renseignements obtenus par l'administration fiscale auprès de partenaires conventionnels peut avoir été mise en place dans le cadre de la norme relative à l'échange sur demande, même si elle peut devoir être réexaminée compte tenu du grand nombre de données sensibles qui seront échangées en vertu de la Norme.

54. Lorsque le cadre juridique l'autorise, il peut être possible de structurer les changements juridiques en adoptant une législation simple et de portée générale, demandant aux institutions financières d'exercer une diligence raisonnable à l'égard de tous les clients non résidents et de transmettre ces informations à l'administration fiscale, conformément à la Norme. La Norme pourrait alors être reprise indirectement ou par annexion. Il faudrait envisager de doter l'autorité publique concernée des pouvoirs nécessaires pour créer des règles plus précises dans des textes réglementaires, surtout au regard du degré de détail des procédures de diligence raisonnable et de la portée des institutions financières soumises à l'obligation déclarative. Des instructions écrites pratiques pourraient aussi être nécessaires pour aider les institutions financières à se conformer à leurs obligations déclaratives, notamment pour définir les spécifications techniques. Sachant que toutes les juridictions mettront en œuvre la même Norme, il pourrait être utile pour les pays en développement de pouvoir se référer à la législation, aux règlements et aux orientations adoptés par d'autres juridictions à titre d'exemple.

55. L'application de la Norme suppose l'utilisation de *technologies et de systèmes*. Il est essentiel de préciser que ces outils et solutions sont uniquement destinés à assurer le bon fonctionnement de la Norme. Ils ne sont pas une fin en soi et doivent s'accompagner d'une formation rigoureuse et être utilisés dans les limites de la stratégie globale de discipline fiscale d'une juridiction. L'Annexe Deux décrit plus en détail les exigences technologiques à satisfaire pour appliquer la Norme.

56. Les politiques, technologies et procédures relatives à la gestion de la *confidentialité et de la protection des données* jouent un rôle décisif. Elles englobent les outils technologiques (pour crypter et

décrypter les données en toute sécurité, restreindre l'accès aux données stockées aux seules personnes autorisées, créer des pistes d'audit afin de suivre l'accès aux données, par exemple), ainsi que la sécurité physique des données et des systèmes. En outre, il faudra former et encadrer le personnel afin d'instiller une culture de l'attention et de la conformité, et établir des procédures permettant de remédier rapidement à toute atteinte à la sécurité de l'information. Un questionnaire relatif à la sécurité de l'information est joint en annexe aux Commentaires sur la Norme, et sera très utile pour permettre aux juridictions de comprendre les exigences. Les pratiques exemplaires en la matière deviendront plus explicites et seront largement diffusées à mesure que de nombreuses juridictions adopteront la norme.

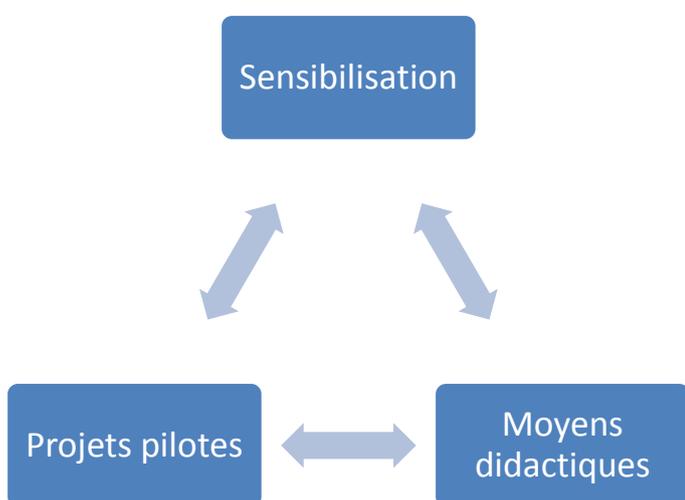
57. Il faudra **former le personnel** et créer de nouvelles procédures pour pouvoir exploiter les systèmes mis en place dans le cadre de la Norme, y compris en ce qui concerne la réception de renseignements transmis par les institutions financières, la vérification de l'exhaustivité des données et le contrôle de leur qualité, la collecte et l'envoi de renseignements aux partenaires conventionnels, le suivi d'erreurs éventuelles dans les données envoyées, la réception de données des partenaires conventionnels, la gestion des obligations en matière de confidentialité et de protection des données, l'importation des données reçues à des fins de discipline fiscale et la surveillance des institutions financières pour s'assurer qu'elles respectent leurs obligations.

Échanges de renseignements et examen par les pairs

58. Une fois les procédures de test menées avec succès, des mesures supplémentaires devront être prises pour que les échanges automatiques soient possibles avec les partenaires conventionnels. Ces mesures seront définies dans les accords entre autorités compétentes.

59. Le Forum mondial a été chargé d'élaborer un mécanisme de surveillance et d'examen de la mise en œuvre de la Norme. Cette phase devrait débuter en 2016 avec un examen documentaire des cadres juridiques censés être mis en place à cette date, et se poursuivre avec un examen de la mise en œuvre pratique intervenant en 2019 au plus tôt. Il est possible que le Forum mondial élabore des programmes de formation préalables aux examens par les pairs, notamment pour aider les pays en développement à se préparer à leurs examens par les pairs. Les résultats de ces examens seront diffusés publiquement, et les juridictions pourront s'en inspirer pour améliorer leurs cadres juridique et pratique, conformément aux pratiques exemplaires.

ACTIONS DU FORUM MONDIAL



60. Il y a trois principales tâches auxquelles le Forum mondial (en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales telles que le Groupe de la Banque mondiale) peut s'atteler : sensibiliser, élaborer des supports didactiques et mener des projets pilotes. À mesure que l'expérience s'accumulera, chacune de ces tâches viendra enrichir les autres.

Sensibilisation

61. Comme le montrent les résultats de l'enquête menée par le Forum mondial et d'autres consultations, la connaissance de la nouvelle Norme relative à l'échange automatique de renseignements et de ses avantages parmi les pays en développement est très faible. Bien que la notoriété de la loi FATCA soit plus forte, la connaissance des mesures requises pour mettre en œuvre les processus nécessaires reste souvent limitée.

62. L'une des principales missions confiées par le Forum mondial à son Groupe sur l'échange automatique de renseignements est de mieux faire connaître la nouvelle Norme et ses avantages pour les pays en développement, ce qui passe par les mesures suivantes : encourager plus de pays en développement à participer au Groupe, veiller à ce que le Groupe rende compte de ses activités lors de la réunion plénière du Forum mondial, et promouvoir la participation aux réunions annuelles des Autorités compétentes, qui permettent aux responsables d'administrations fiscales d'échanger directement leur expérience et de se former.

Moyens didactiques

63. De concert avec le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, le Forum mondial créera des moyens didactiques pour aider les juridictions à comprendre la Norme. Ils seront diffusés auprès des membres, via les organisations internationales et les forums régionaux sur l'administration fiscale, et disponibles en ligne. Ce volet peut aussi inclure des cours de formation spécifiques et la mise en commun des enseignements tirés de la conduite de projets pilotes. En outre, comme pour l'échange de renseignements sur demande, le Forum mondial peut offrir des services de conseil portant sur les projets de législation et les pratiques exemplaires. Le moment venu, d'autres juridictions pourront réaliser des examens par les pairs pour créer leurs propres cadres juridiques et pratiques. Enfin, les membres du Groupe sur l'échange automatique de renseignements pourraient mettre leurs moyens didactiques à la disposition du Forum mondial en vue d'une diffusion plus large.

64. La mise en commun des matériels didactiques se fera, du moins en partie, par le biais de la Plateforme d'assistance technique du Forum, qui permettra à diverses agences et juridictions de mettre en ligne leurs ressources, y compris les supports de connaissances et les modules de formation en ligne spécifiques à l'échange automatique de renseignements. Elle contribuera également à améliorer la communication des projets d'assistance entrepris par différentes agences, ce qui débouchera sur une meilleure coordination pour optimiser les complémentarités éventuelles de ces projets. Cet aspect sera essentiel pour déterminer si, et selon quelles modalités, d'autres projets de renforcement des capacités en matière de réforme fiscale devraient être menés en fonction des progrès vers l'échange automatique de renseignements.

Projet(s) pilote(s)

65. La finalité d'un projet pilote serait la suivante :

- Procurer des avantages au(x) pays en développement qui participent au projet pilote. Il faut pour cela que l'échange automatique de renseignements se fasse en mobilisant le moins de ressources possible et ait des effets visibles sur la mobilisation des ressources intérieures ; et
- Cerner les méthodes les plus efficaces et efficaces pour mettre en œuvre la Norme. Ces méthodes seront employées pour d'autres projets de renforcement des capacités en matière d'échange automatique de renseignements, tout en augmentant la notoriété et l'ordre de priorité

de l'échange automatique dans le contexte plus large des politiques menées par le pays en développement.

66. Étant entendu qu'un déploiement complet de la Norme par un pays en développement connaissant des contraintes de capacité peut nécessiter un délai supplémentaire, les projets pilotes privilégieraient une approche progressive de la mise en œuvre. La première étape consisterait à repérer l'élément ou les éléments de la Norme les plus bénéfiques et faciles à mettre en œuvre, et à commencer à les déployer. Il faudrait pour cela qu'un pays ayant plus d'expérience de l'application de la Norme ou d'un autre instrument d'échange automatique de renseignements se propose d'assister le participant au projet pilote, afin de tester les mécanismes effectifs d'échange, éventuellement sur une base temporaire et non réciproque. Dès lors, un objectif annexe du projet serait de mieux sensibiliser les pays développés à la manière dont ils peuvent aider les pays en développement à mettre progressivement la Norme en œuvre.

67. Le projet pilote pourrait passer par les étapes suivantes :

1. désignation des participants ;
2. étude de faisabilité initiale ;
3. préparation d'un plan d'action ;
4. mise en œuvre du plan d'action ;
5. retour d'expérience.

68. Une invitation à participer à un projet pilote a été adressée à un certain nombre de pays en développement membres du Forum mondial. La sélection des participants au projet pilote sera effectuée en concertation avec le Groupe de la Banque mondiale et d'autres partenaires intéressés, ainsi qu'avec le Groupe de travail sur le développement du G20, et il faudra obtenir toutes les autorisations juridiques requises et satisfaire à toutes les exigences en matière de confidentialité et de protection des données avant de pouvoir procéder à l'échange de renseignements. L'Annexe Une contient une présentation détaillée du projet pilote.

69. Sachant qu'un déploiement complet de la Norme par un pays en développement aux prises avec des contraintes de capacité peut nécessiter un délai supplémentaire, le projet pilote privilégierait une approche progressive de la mise en œuvre, avec la fixation de grandes étapes intermédiaires. Les étapes et jalons suivants seraient définis de manière à assurer une progression vers un déploiement complet de la Norme de manière efficiente et en temps voulu. Une fois les premières étapes du projet pilote initial franchies avec succès, les enseignements tirés pourraient être appliqués dans d'autres pays en développement.

70. Un projet pilote d'ampleur beaucoup plus vaste pourrait aussi être entrepris, visant à appuyer la modernisation de l'administration fiscale et la réforme en faveur de la mobilisation des ressources intérieures. Ce projet serait généralement conduit par le Groupe de la Banque mondiale, le FMI ou d'autres banques régionales de développement, mais pourrait prévoir un volet portant sur la mise en œuvre de la Norme en partenariat avec le Forum mondial. Les résultats des évaluations effectuées par le FMI au moyen du TADAT (Instrument de diagnostic des administrations fiscales) ou d'autres instruments tels que l'outil IAMTAX du Groupe de la Banque mondiale peuvent être un bon moyen de cerner les pays à qui un tel projet serait profitable, et/ou de mesurer les résultats d'un projet pilote plus vaste.

ACTIONS DU G20 ET D'AUTRES PAYS DÉVELOPPÉS

71. Il existe différents moyens par lesquels le G20 et d'autres pays développés pourraient aider les pays en développement à progresser dans la mise en œuvre de la Norme.

Encourager l'adhésion au Forum mondial et la signature de la Convention multilatérale

72. Dans ses communications et publications de nature fiscale, le G20 pourrait envisager d'encourager toutes les juridictions qui ne l'ont pas déjà fait à rejoindre le Forum mondial. Le G20 pourrait également inviter de nouveau l'ensemble des juridictions à signer la Convention multilatérale.

Mener des actions de sensibilisation à l'échelle régionale

73. Chaque membre du G20 ayant sa propre sphère d'influence, il peut détenir des atouts uniques en matière de sensibilisation. Il peut s'agir de mener des initiatives de sensibilisation lors de forums régionaux, d'encourager les pays en développement à se rapprocher du Forum mondial pour obtenir informations et assistance, de faire connaître les avantages que l'échange automatique de renseignements lui a procurés, et de fournir des données agrégées et une assistance en nature, comme l'expliquent les paragraphes suivants.

S'associer pour fournir des données agrégées

74. Nombreux sont les pays qui, à ce jour, communiquent spontanément des données agrégées avec leurs partenaires conventionnels sur différents types de revenu, comme sur l'existence et la valeur de comptes étrangers détenus dans leur juridiction. Les pays du G20 et d'autres pays développés pourraient envisager de transmettre spontanément des données agrégées avec un pays en développement spécifique, dans le but de mieux faire connaître l'échange automatique de renseignements, d'illustrer ses effets possibles sur l'accroissement des recettes, de l'inscrire à un niveau plus élevé dans la hiérarchie de ses priorités et d'obtenir un engagement politique en sa faveur.

75. La communication de données agrégées serait volontaire et n'interviendrait que si le pays émetteur a déjà le pouvoir juridique de les diffuser spontanément. Le pays du G20 (ou autre) prendrait toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer que le destinataire se conformera aux normes de confidentialité et de protection des données.

76. Les données agrégées pourraient être sélectionnées parmi les informations déjà détenues par l'administration fiscale, sans demander aux institutions financière un effort supplémentaire de collecte et de communication.

Exemple : L'Australie informe le pays en développement X de l'existence de 50 comptes de dépôt d'une valeur totale de 40 millions USD ouverts par des résidents du Pays X dans des banques australiennes. Ces statistiques peuvent être transmises de façon sécurisée, sur un CD crypté par exemple (ou rendues publiques, à la discrétion de l'Australie). Aucune périodicité n'étant requise, cette transmission peut être un événement isolé ou se répéter durant un certain nombre d'années.

77. Les pays du G20 ou d'autres pays développés pourraient aussi décider de ne pas se limiter à l'échange spontané de données agrégées avec un pays en développement en particulier. S'agissant d'un projet volontaire, le pays membre du G20 ou l'autre pays développé devrait toujours s'assurer que cet

échange est juridiquement possible et que les normes de confidentialité et de protection des données sont bien respectées.

Exemple : L’Australie pourrait identifier les 50 comptes de dépôt ayant la valeur la plus élevée détenus sur son territoire par des résidents du pays en développement X. Elle pourrait ensuite transmettre les informations détaillées sur ces comptes au pays X, même si ce dernier n’est pas encore en mesure de lui communiquer des informations équivalentes en retour. Le pays pourrait ainsi mener des actions de civisme fiscal. L’effet sur les recettes fiscales serait rapide, ce qui démontrerait les bienfaits de l’échange automatique de renseignements sur les comptes financiers¹¹.

S’associer pour transmettre un savoir ou apporter un financement

78. Les pays du G20 ou d’autres pays développés seront plus avancés dans leurs préparatifs de mise en œuvre de la Norme. À ce titre, ils auront acquis une expérience de la préparation d’une législation et d’orientations, tiré des enseignements de leurs consultations sectorielles, élaboré des pratiques exemplaires en matière de confidentialité, de protection des données et de solutions technologiques, et formé du personnel. Il existe de nombreuses possibilités de diffuser ce savoir, car la Norme est un instrument uniforme qui sera mis en œuvre dans le monde entier. Les pays du G20 pourraient envisager de déployer des ressources, de mobiliser des technologies et de détacher du personnel temporaire en faveur de l’administration fiscale d’un pays en développement qui met en œuvre la Norme.

Soutien d’un ou de plusieurs projets pilotes

79. Les pays du G20 et d’autres pays développés peuvent appuyer le projet pilote de plusieurs manières, notamment :

- Se proposer de participer au projet pilote en qualité de partenaire. Dans ce cadre, le pays développé enverrait un ensemble limité d’informations à un pays en développement participant, et/ou recevrait de lui un ensemble limité d’informations. La présentation du projet pilote précise que cet échange interviendrait pendant une période limitée dans le temps, afin d’aider le pays en développement à acquérir de l’expérience et à renforcer ses capacités à mesure qu’il progresse vers la mise en œuvre de la Norme dans sa totalité.
- Se proposer d’apporter un soutien financier.
- Appuyer les efforts de renforcement des capacités et y contribuer, notamment les réformes de modernisation de l’administration fiscale et d’amélioration de la gestion de la discipline fiscale. C’est un aspect important pour faire en sorte que les pays en développement qui participent au projet pilote soient en mesure de faire un bon usage des informations reçues et de moderniser l’ensemble de leurs processus. De nombreux membres du G20 coopèrent déjà avec des pays en développement dans le domaine fiscal, et la coordination de ces efforts facilitera la réalisation de projets pilotes et aidera les pays en développement à aller de l’avant.

¹¹ Cette initiative permettrait de répondre à deux questions intéressantes soulevées par le processus de consultation engagé par le Forum mondial. Premièrement, le fait que les pays en développement n’aient souvent pas connaissance des avantages de l’échange automatique de renseignements et/ou n’en étaient pas convaincus, à moins d’être confrontés à des preuves tangibles des recettes ainsi dégagées par d’autres pays. Deuxièmement, le fait que près de 70 % des personnes ayant répondu à l’enquête du Forum mondial indiquaient leur volonté d’envoyer ou d’envisager d’envoyer des données à un pays en développement sans en recevoir.

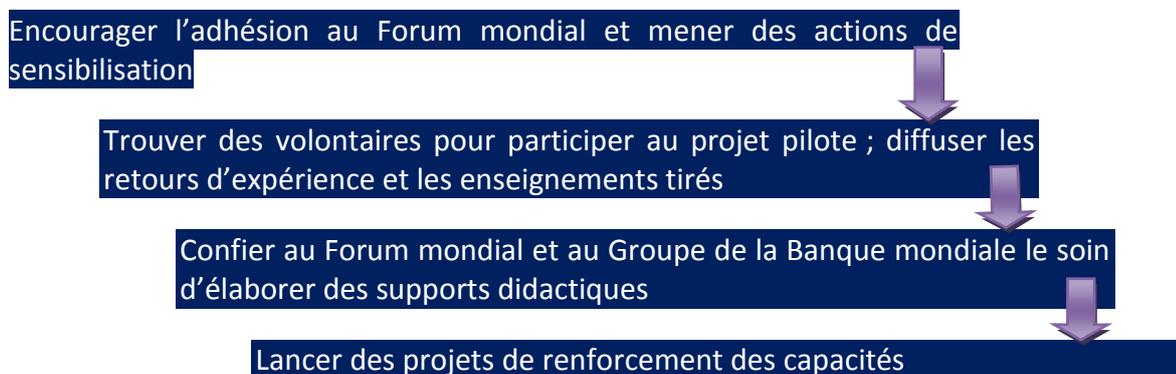
MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE

80. La présente Feuille de route, qui met l'accent sur des thèmes et des enjeux généraux, doit être utilisée comme point de départ pour la poursuite des travaux. Durant tout le processus d'explication et de mise en œuvre de la Feuille de route, il conviendra d'établir un consensus quant à l'adoption de la Norme par les pays en développement. Les engagements du G20 en faveur du renforcement des capacités seront essentiels pour susciter l'investissement des pays en développement. En outre, la mise en œuvre de la Feuille de route pourrait être facilitée par le soutien et l'assistance des organisations internationales et des entités régionales. Cela inclut, en particulier, les banques de développement et les forums régionaux réunissant des administrations fiscales, qui ont une vision précise des besoins des différentes juridictions. Il conviendra également d'obtenir le soutien de dirigeants régionaux issus de juridictions qui mettent en œuvre la Norme et peuvent apporter conseils et soutien aux pays en développement de leur région.

81. Compte tenu des mesures différentes mais complémentaires proposées dans la Feuille de route que diverses juridictions et organisations devront prendre, il faudra veiller à ce qu'un partage de connaissances constructif ait lieu. C'est principalement le Forum mondial qui devrait s'y employer, par différents moyens :

- La conception du projet pilote comportera une étape finale de réflexion pour faire en sorte que la conception de tous les projets pilotes futurs puisse être modulée de manière à tirer compte des enseignements tirés.
- Le retour d'expérience sur les résultats des projets pilotes serait examiné en détail avec le Groupe sur l'échange automatique de renseignements du Forum mondial, et communiqué lors de la réunion plénière du Forum.
- Des comptes rendus périodiques continueront d'être soumis au Groupe de travail sur le développement du G20, notamment sur les activités d'assistance technique.
- Les moyens didactiques élaborés pourraient être communiqués à d'autres organisations et juridictions via la Plateforme d'assistance technique en ligne du Forum.

82. Les étapes suivantes de mise en œuvre de la Feuille de route sont représentées ci-dessous :



GLOSSAIRE

- **Lutte contre le blanchiment de capitaux ou LBC** : Les normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux sont élaborées par le Groupe d'action financière (GAFI). La Norme s'appuie sur les exigences définies par le GAFI en matière de diligence raisonnable à l'égard de la clientèle des institutions financières (telles que révisées en 2012) ; ainsi, les renseignements échangés au titre de la Norme sont obtenus par les institutions financières en s'acquittant de leurs obligations de diligence raisonnable à l'égard de leurs clients.
- **Pays en développement** : Le Comité d'aide au développement de l'OCDE établit une liste des pays en développement éligibles à l'aide publique au développement, qui est mise à jour tous les trois ans. Les données utilisées pour établir cette liste s'appuient sur le critère employé par le Groupe de la Banque mondiale pour classer les économies, à savoir une estimation du revenu national brut par habitant. Chaque juridiction est classée en tant que pays à bas revenu, à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou à haut revenu. En général, les pays en développement correspondent à ceux à bas revenu, à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. La liste actuelle a été révisée pour la dernière fois en 2012 – 2013. La composition de cette liste changera au gré de l'évolution de la situation des pays. Toutefois, il devrait être possible d'identifier des pays en développement qui n'ont pas de centre financier et qui devraient bénéficier de délais supplémentaires pour appliquer la Norme.
- **Juridictions pionnières** : Groupe de pays qui se sont engagés à mettre en œuvre la Norme de manière à réaliser les premiers échanges de renseignements d'ici fin septembre 2017. La déclaration conjointe rédigée par ces juridictions pionnières est consultable (en anglais) à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOIjointstatement.pdf>.
- **FATCA** : Loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers adoptée par les États-Unis. La Norme s'appuie amplement sur le Modèle d'accord intergouvernemental de mise en œuvre de la loi FATCA dit « Modèle 1 ».
- **Centre financier** : Bien qu'il puisse être difficile de définir précisément un centre financier, il a pour caractéristique intrinsèque de fournir des services financiers ou autres, comme une gestion fiduciaire et commerciale, en mettant l'accent sur les non-résidents, et fait généralement un effort conscient pour attirer cette catégorie de clients. Cette définition pourrait cependant laisser de côté certains centres financiers, ce qui serait susceptible d'entraver l'instauration de règles du jeu équitables aux fins de l'échange automatique de renseignements. Le Forum mondial pourrait donc envisager la possibilité d'inclure d'autres juridictions, de la même manière que pour l'échange de renseignements sur demande, en identifiant les « juridictions pertinentes » pour ses travaux.

SOURCES UTILISÉES ET CONTRIBUTIONS REÇUES

Processus de consultation

- Des consultations régionales ont eu lieu auprès de pays en développement en Asie, en Amérique latine et en Afrique francophone (44 pays en développement au total)
- Des réunions et des discussions ont été conduites avec des organisations internationales, la société civile et des entreprises (y compris le Secrétariat du Commonwealth, la Banque asiatique de développement, le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), la Commission européenne, le Marché commun des Caraïbes)
- Discussions individualisées avec d'autres juridictions
- Des ONG ont transmis des observations écrites et une consultation s'est tenue à Paris en mai 2014

Étude

- Des réponses ont été transmises par 100 pays, dont 37 pays en développement (en excluant les pays en développement qui sont également membres du G20, de l'UE, ou du groupe des juridictions pionnières). Sur ces 37 pays, 9 n'étaient pas membres du Forum mondial
- L'étude a porté sur les avantages, les coûts, l'assistance technique, l'intention de mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements, les obligations déclaratives internes des institutions financières, l'utilisation de numéros d'identification fiscale, le fondement juridique aux fins de l'échange automatique de renseignements et la question de la réciprocité

Recherche et retour d'expérience

- Divers types de documents ont été consultés : articles de recherche sur les conditions de mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements, analyses comparatives des administrations fiscales, données relatives à la mobilisation des ressources intérieures, aux capacités requises pour les pays en développement, en termes généraux comme en matière fiscale
- L'expérience et les connaissances du Groupe de la Banque mondiale ont été largement utilisées dans ce rapport, ainsi que celles du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE
- L'expérience du Forum mondial en matière d'examen par les pairs et d'assistance technique a été utilisée pour évaluer les problèmes de capacité aux fins de l'échange international de renseignements
- Les contributions du Groupe sur l'échange automatique de renseignements du Forum mondial (qui comprend 56 juridictions membres et 3 organisations internationales)

- L'expérience du Forum mondial dans la conduite d'un projet pilote consacré à la Norme avec les Seychelles en juin 2014

ANNEXE UNE : PRÉSENTATION DU PROJET PILOTE DU FORUM MONDIAL

Introduction

1. Répondant aux appels du G20, l'OCDE (par le biais du Groupe de travail n° 10 du Comité des affaires fiscales et en coopération avec les pays du G20) a élaboré une norme applicable au niveau mondial pour l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales (« la Norme »). La Norme, y compris ses commentaires et ses modalités techniques, a été publiée par l'OCDE en juillet 2014.

2. Cela faisait suite à l'engagement officiel des dirigeants des pays du G20 en faveur de l'échange automatique de renseignements en tant que nouvelle norme mondiale d'échange de renseignements fiscaux, à Saint-Pétersbourg en 2013. Au cours de cette réunion, les dirigeants des pays du G20 ont également demandé au Groupe de travail sur le développement et au G20 finances de travailler avec l'OCDE, le Forum mondial et d'autres organisations internationales pour élaborer une Feuille de route indiquant comment les pays en développement peuvent surmonter les obstacles à leur adoption de la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements, et les aider à répondre à ses exigences, selon l'approche envisagée dans les perspectives de développement de Saint-Pétersbourg.

3. La Feuille de route sera présentée à la réunion de septembre 2014 du Groupe de travail sur le développement. Elle définit le contexte dans lequel la nouvelle Norme a vu le jour, sa pertinence pour les pays en développement, et les éléments essentiels requis pour la mettre en œuvre. Elle propose d'entreprendre un ou plusieurs projets pilotes avec un ou plusieurs pays en développement participants, en vue d'évaluer comment assurer une mise en œuvre efficace. Les sections qui suivent présentent les objectifs, la méthodologie et le calendrier du projet pilote. Les membres du Groupe de travail sur le développement du G20, ainsi que d'autres pays développés, sont invités à réfléchir à l'aide qu'ils peuvent apporter au(x) projet(s).

Objectifs du projet pilote

4. Le projet pilote poursuit deux grands objectifs :

1. Procurer des avantages au(x) pays en développement qui participent au projet pilote. Il faut pour cela que l'échange automatique de renseignements se fasse de la façon la plus économe en ressources possible et ait des effets visibles sur la mobilisation des ressources intérieures ; et
2. Cerner des méthodes efficaces et efficaces pour mettre en œuvre la Norme. Ces méthodes seront employées pour d'autres projets de renforcement des capacités en matière d'échange automatique de renseignements, tout en augmentant la notoriété et l'ordre de priorité de l'échange automatique dans le contexte plus large des politiques menées par le pays en développement.

5. Sachant qu'un déploiement complet de la Norme par un pays en développement aux prises avec des contraintes de capacité peut nécessiter un délai supplémentaire, le projet pilote privilégierait une

approche progressive de la mise en œuvre, avec la fixation de grandes étapes intermédiaires. Elle débiterait par une évaluation de faisabilité visant à tracer la trajectoire la plus efficace vers une mise en œuvre complète de la Norme, en commençant par l'application de certains éléments distincts. Les étapes suivantes seraient définies de manière à assurer une progression vers un déploiement complet de la Norme de manière efficiente et en temps voulu.

6. Chaque étape supplémentaire s'appuierait sur l'expérience acquise et sur le retour d'information provenant des étapes précédentes. Il faudrait pour cela qu'un pays ayant plus d'expérience de l'application de la Norme ou d'un autre instrument d'échange automatique de renseignements assiste le participant au projet pilote afin de tester les mécanismes effectifs d'échange. Par conséquent, un objectif annexe du projet serait de mieux sensibiliser les pays développés à la manière dont ils peuvent aider les pays en développement à mettre progressivement la Norme en œuvre.

7. Une fois les premières étapes du projet pilote initial franchies avec succès, des projets similaires pourraient être lancés en s'inspirant des enseignements tirés.

Méthodologie du projet pilote

8. Le projet pilote s'articulerait autour des étapes suivantes : (1) sélection des participants ; (2) étude de faisabilité initiale ; (3) préparation du plan d'action ; (4) mise en œuvre du plan d'action ; (5) retour d'expérience. Le plan d'action prévoirait un calendrier d'étapes et de notifications qu'il faudra suivre au cours de la mise en œuvre.

Étape 1 : Sélection des participants au projet pilote

9. Une invitation à participer à un projet pilote a été adressée à un certain nombre de pays en développement¹² par le Président du Forum mondial dans un courrier décrivant les évolutions de l'échange automatique de renseignements à ce jour et expliquant les avantages d'une participation. Un courrier a également été envoyé aux membres du Forum mondial qui sont des pays développés pour leur demander de réfléchir à l'aide qu'ils sont susceptibles d'apporter aux pays en développement, notamment en appuyant leur mise en œuvre par étapes de la Norme. En fonction de l'intérêt exprimé et en concertation avec le Groupe de la Banque mondiale, le Secrétariat du Forum mondial déterminera les participants potentiels au projet pilote¹³. La question de la confidentialité et du bon usage des données sera très importante dans ce processus de sélection. D'autres facteurs peuvent être pertinents (bien qu'ils ne conditionnent pas nécessairement une participation), à savoir :

¹² À cette fin, les pays en développement désignent les pays et territoires éligibles à l'aide publique au développement qui figurent sur la liste établie par le Comité d'aide au développement. Les pays en développement qui se sont déjà engagés en faveur de la Norme ou qui possèdent des centres financiers internationaux doivent mettre en œuvre la Norme dans sa totalité et à plus brève échéance.

¹³ En fonction du point de départ d'un pays pilote, un projet de plus longue durée peut être approprié (comportant par exemple des réformes plus vastes de modernisation de l'administration fiscale), ce qui nécessiterait la participation du Groupe de la Banque mondiale ou d'autres organismes de développement, et la présence d'un volet échange automatique de renseignements dans le projet.

Facteurs pris en compte pour sélectionner un pays en développement :	Facteurs pris en compte pour sélectionner un partenaire :
Membre du Forum mondial et statut de pays en développement (autre qu'un centre financier)	Membre du Forum mondial
Engagement politique de haut niveau en faveur de la Norme et du projet pilote sur le long terme	Existence de renseignements pertinents pouvant être communiqués au pays en développement
Engagement à mettre pleinement en œuvre la Norme une fois les capacités nécessaires élaborées	Engagement à appliquer la Norme et progrès substantiels accomplis en ce sens pour pouvoir jouer un rôle d'encadrement à l'avenir
Connaissance de l'échange de renseignements sur demande	De préférence, existence d'un lien régional ou économique avec le pays en développement
Existence de renseignements pertinents pouvant être communiqués au pays développé	
Évaluation du cadre juridique et de la mise en œuvre pratique des obligations de confidentialité, en s'appuyant sur le questionnaire relatif aux dispositions en matière de sécurité figurant en annexe de la Norme	
Si possible, autres réformes prévues ou en cours concernant la modernisation de l'administration fiscale ou la discipline fiscale ; ou autres projets complémentaires en cours, y compris une réforme des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux par le Groupe de la Banque mondiale, le FMI ou autres	

Étape 2 : Évaluation de faisabilité initiale

10. L'étude initiale évaluerait les capacités actuelles en vue de tracer la meilleure trajectoire vers une mise en œuvre de la Norme dans sa totalité. Les capacités pertinentes englobent le cadre juridique qui régit la disponibilité et l'accès aux renseignements par l'administration fiscale ; le type et la sophistication du secteur financier ; la disponibilité d'informations détenues par les institutions financières en vertu des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux ou d'autres dispositions légales ; le fait pour les institutions financières de communiquer déjà des renseignements à l'administration fiscale ; et la connaissance qu'a l'administration fiscale du schéma de déclaration et des méthodes de transmission sécurisées. L'étude serait conçue en partenariat avec les pays développés et en développement qui participent au projet pilote, afin d'examiner en détail les domaines dans lesquels l'administration fiscale doit porter ses efforts de renforcement des capacités pour pouvoir mettre en œuvre la Norme dans sa totalité. L'étude serait évaluée par un questionnaire adressé au pays en développement qui participe au projet pilote, par des questions de suivi et, si nécessaire, par une mission sur place.

11. L'étude de faisabilité pourrait conclure qu'une séquence particulière d'étapes progressives vers une mise en œuvre complète de la Norme serait appropriée et procurerait un avantage immédiat au pays en

développement participant¹⁴. Par exemple, à titre individuel ou collectivement, les participants pourraient décider que, dans le contexte du projet pilote, l'échange sera partiel et/ou non réciproque et, à titre temporaire, portera uniquement sur une partie des renseignements exigés par la Norme, par exemple :

- envoi de renseignements portant uniquement sur de nouveaux comptes de personnes physiques (et pas sur des comptes de personnes physiques préexistants et les comptes d'entités) ;
- envoi de renseignements portant sur de nouveaux comptes de personnes physiques et d'entités (néanmoins, les entités posent la difficulté de devoir « regarder à travers » les entités non financières passives) ;
- envoi de renseignements détenus par des institutions financières dépositaires (et non par d'autres institutions financières couvertes par la Norme) ;
- réception de renseignements portant sur des personnes physiques uniquement ;
- réception de renseignements portant sur des entités uniquement ;
- réception de renseignements émanant d'institutions financières dépositaires uniquement (ou d'autres types d'institutions en fonction des besoins du pays pilote).

Étape 3 : Préparation du plan d'action

12. Le plan d'action décrira les mesures qu'il faudra prendre pour mener à bien les étapes décrites dans l'étude de faisabilité. Le plan d'action sera préparé en étroite collaboration avec le pays en développement, pour faire en sorte que la mise en œuvre soit adaptée aux capacités et aux besoins locaux et garantir l'appropriation du projet dans la durée. Il portera sur les aspects suivants :

- la mise au point d'un plan de consultation afin d'associer les acteurs sectoriels et d'autres parties prenantes ;
- les modifications à apporter à la législation ;
- les instructions relatives aux procédures et au calendrier de collecte des données ;
- les changements technologiques ;
- les exigences en matière de confidentialité et de protection des données ;
- une période de test ;
- la transmission des renseignements ;
- le retour d'expérience.

¹⁴ Par exemple, un groupe de 45 juridictions dites pionnières sont convenues de procéder à un échange par étapes, en commençant par l'échange de renseignements sur de nouveaux comptes et sur les comptes de valeur élevée de personnes physiques préexistants, suivi un an plus tard par l'échange de renseignements sur les comptes de faible valeur de personnes physiques préexistants et les comptes d'entités.

13. Le plan d'action comportera une proposition de délai de mise en œuvre de chacun des points énumérés ci-dessus, et le pays pilote rendrait compte des progrès accomplis à chaque étape planifiée. Dans toute la mesure du possible, le plan d'action doit être conçu de manière à ce que l'adoption de la Norme soit la plus fluide possible. Ainsi, les modifications à apporter à la législation, les changements technologiques et les exigences de confidentialité doivent être appliqués de telle sorte qu'aucune modification supplémentaire ne soit requise à l'avenir pour mettre en œuvre la Norme dans sa totalité. Le Forum mondial rendra compte au Groupe de travail sur le développement du G20 une fois que le plan d'action aura été mis au point.

Étape 4 : Déploiement du plan d'action

14. Le cas échéant, chaque étape du plan d'action pourrait être examinée par le Forum mondial et/ou le pays développé participant en vue d'éventuelles améliorations ou recommandations. Le Forum mondial rendra compte au Groupe de travail sur le développement du G20 sur les avancées du projet pilote après l'achèvement de chaque étape. Le déploiement des premières étapes du plan d'action devrait intervenir le plus tôt possible, afin de permettre une diffusion rapide des résultats.

Étape 5 : Retour d'expérience

15. Tout au long du processus, les participants au projet pilote seront invités à faire part de leur retour d'expérience de façon informelle pour s'assurer que chaque étape atteint ses objectifs et répond bien aux attentes. Un retour d'information spécifique sera demandé aux deux pays participants au projet pilote après la transmission des renseignements, leur demandant de signaler les erreurs éventuelles et les difficultés rencontrées dans toute la chaîne d'information (des institutions financières au destinataire final), de formuler des observations sur les procédures de confidentialité et, si le pays en développement a reçu des renseignements, d'évaluer leur utilité.

16. Le Secrétariat travaillera également avec le pays en développement qui participe au projet pilote afin de rédiger deux rapports succincts sur le projet : un à titre d'examen à mi-parcours, et l'autre à la fin du projet pilote. Il s'agira de déterminer si les objectifs ont été atteints, si la conception de l'étude de faisabilité devrait être modifiée, si différents types d'aide à la mise en œuvre devraient être recherchés et si d'autres facteurs sont pertinents pour le choix des participants aux projets pilotes futurs.

17. Ces rapports seraient utilisés lors de la préparation des projets pilotes futurs et communiqués aux membres du Forum mondial, au Groupe de la Banque mondiale et au Groupe de travail sur le développement du G20. Les enseignements tirés seraient également partagés avec d'autres organismes donateurs et d'aide au développement, ainsi qu'avec des organisations fiscales régionales, et pourraient être diffusés sur la Plateforme d'assistance technique du Forum mondial.

Calendrier prévu

Point d'action	Délai
Sélection des pays pilotes	Juillet – Août 2014
Début de l'étude de faisabilité	Novembre – Février 2014
Remise du plan d'action	Mars – Avril 2015

18. Le calendrier de mise en œuvre des différentes étapes du projet pilote sera déterminé par les résultats de l'étude de faisabilité et par la conception du plan d'action.

Relations avec l'axe de travail consacré à la mobilisation des ressources intérieures du Groupe de travail sur le développement du G20 et prochaines étapes

19. En lien avec le projet pilote, les membres du Groupe de travail sur le développement du G20 et d'autres pays développés sont invités à déterminer la possibilité :

- de participer en tant que partenaire et envoyer et/ou recevoir certains renseignements du pays en développement participant ;
- d'apporter un soutien financier au projet pilote ;
- d'appuyer les efforts de renforcement des capacités et d'y contribuer, notamment les réformes de modernisation de l'administration fiscale, l'amélioration de la gestion de la discipline fiscale et le renforcement des pratiques de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cet engagement aiderait le pays en développement participant à utiliser plus efficacement les renseignements obtenus et à rationaliser l'ensemble de ses processus.

ANNEXE DEUX : ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE RELATIFS À LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

1. Deux processus technologiques entrent en jeu pour transmettre les renseignements échangés en vertu de la Norme : un canal de transmission entre les institutions financières nationales et l'administration fiscale, et un canal de transmission entre l'administration fiscale et ses autres partenaires conventionnels.
2. Dans les deux cas, la transmission peut s'effectuer au moyen du protocole de transfert de fichier sécurisé, qui crypte, transfère et signale automatiquement le statut de la transmission. Ce protocole est généralement employé par les pays plus avancés car il est simple d'utilisation, bien que l'intervention initiale d'un spécialiste des technologies de l'information soit nécessaire pour son installation et sa maintenance. La transmission peut également s'effectuer via un navigateur Internet, en utilisant un logiciel simple de cryptage et de décryptage. Plus simple à installer et à entretenir pour les pays dont les capacités technologiques sont moindres, cette option peut toutefois impliquer un cryptage et un décryptage manuels. Les pays développés étudient actuellement la mise en place d'un service centralisé d'échange de données que n'importe quel pays pourrait utiliser, et qui dans l'idéal couvrirait à la fois la loi FATCA et la Norme.
3. Un logiciel relativement simple peut être déployé pour convertir des données reçues dans le schéma de la Norme en fichiers lisibles. Cela peut passer par un tableur, bien que son usage ne soit pas recommandé pour traiter les grands volumes de données envisagés dans la Norme, car il est plus difficile de modifier, de sauvegarder et d'utiliser les données. Une base de données serait créée pour stocker les données échangées avec les institutions financières et les partenaires conventionnels, de manière à conserver un registre sécurisé et de permettre le suivi d'erreurs. Un modèle de base de données de stockage pourrait être élaboré et facilement redéployé dans plusieurs juridictions.
4. Bien que la Norme ne le prescrive pas, pour que l'échange automatique procure des avantages réels, cette base de stockage pourrait être reliée à la base de données nationale des contribuables ou directement importée dans cette base. Toutefois, toute interaction avec une base de données nationale existante nécessiterait une conception sur mesure. Lorsqu'un pays en développement ne possède pas encore de base de données nationale de ses contribuables, la mise en œuvre de la Norme donne l'occasion d'en créer une afin de soutenir les efforts en faveur de la discipline fiscale tout en optimisant la fonctionnalité avec la Norme. Une base de données nationale créée « à partir de rien » et comportant une fonction d'importation de données provenant d'échanges automatiques pourrait ensuite servir de modèle dans d'autres pays en développement qui ne disposent pas encore d'une telle base.
5. En fonction du volume de données reçues et de l'avancement de la base de données nationale des contribuables, le rapprochement des données de la Norme peut nécessiter des capacités et des instruments supplémentaires. Comme le souligne le Groupe de la Banque mondiale, si les données ne peuvent pas être aisément rapprochées des registres nationaux, l'utilité de l'échange automatique de renseignements est sérieusement compromise.
6. C'est pourquoi il convient d'insister sur l'importance de créer une base de données exacte contenant des renseignements sur tous les résidents. Si par exemple de nombreux résidents ne sont pas enregistrés à des fins fiscales ou s'il n'existe pas de format normalisé pour le signalement du nom et de l'adresse des résidents, il sera difficile, voire impossible, de tirer parti des renseignements reçus. L'utilisation d'un numéro d'identification fiscale (NIF) augmente considérablement l'efficacité du rapprochement de données.

7. En outre, bien que le signalement national par les institutions financières puisse être intégré dans le processus de mise en œuvre afin d'accroître les synergies nationales, l'impact de cette mesure sur le plan national sera limité si de nombreux résidents n'utilisent pas les institutions financières officielles. Le renforcement des capacités devrait donc faire partie des projets entrepris par d'autres agences en vue d'étoffer les systèmes de gestion de l'information des administrations fiscales, notamment l'amélioration de la base de données nationale des contribuables et la capacité d'utiliser les évaluations des risques pour cibler les contribuables devant faire l'objet d'actions de suivi.