

CONSEIL

Conseil

ÉVALUATION EN PROFONDEUR DU COMITÉ DES AFFAIRES FISCALES

Résumé

JT03536522

ÉVALUATION EN PROFONDEUR DU COMITÉ DES AFFAIRES FISCALES

Le Comité des affaires fiscales (CAF) a été créé en 1971 pour remplacer le Comité fiscal établi le 30 septembre 1961. Son mandat actuel [[C\(2020\)46](#) et [C/M\(2020\)6, point 57](#)], entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, définit comme objectif prioritaire « *de contribuer à ce que la mondialisation puisse profiter à tous grâce à la promotion et à l'élaboration de politiques, de normes et d'orientations fiscales internationales efficaces et judicieuses susceptibles de permettre aux pouvoirs publics d'offrir à leurs citoyens des services de meilleure qualité, tout en maximisant la croissance économique et en atteignant des objectifs environnementaux et sociaux.* »

À la fin de la période d'évaluation, la sous-structure du CAF comprenait 11 organes subsidiaires de niveau II et 3 organes subsidiaires de niveau III, plus un groupe consultatif, chacun correspondant à un ou plusieurs objectifs clairement définis. Outre ses organes subsidiaires, le Comité est également responsable du projet BEPS OCDE/20 (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), pour lequel il a élargi sa structure de gouvernance sous le nom de Cadre inclusif (CI) sur le BEPS.

Le Projet BEPS a été lancé à la suite d'une demande formulée en juin 2012 par les dirigeants des pays du G20 qui souhaitent que soient mis au jour les principaux problèmes conduisant à des pratiques de BEPS. La mise en œuvre du Projet a d'abord abouti au Plan d'action concernant le BEPS de 2013, qui englobait 15 actions, articulées autour de trois axes, visant à (i) renforcer la cohérence des règles d'imposition des bénéfices des sociétés à l'échelle internationale, (ii) réaligner la fiscalité sur la substance des activités économiques et (iii) améliorer la transparence. Ce programme de travail ambitieux s'est concrétisé en 2015 par le Paquet BEPS, qui comprend une série de mesures destinées à mettre ces actions en œuvre. Les travaux correspondants ont été confiés aux organes subsidiaires du CAF, qui se réunissent au format du CI, y compris l'établissement de normes et le soutien technique. En 2016, le Projet BEPS est devenu le CI sur le BEPS, chargé de suivre la mise en œuvre des actions du BEPS et de travailler sur les problématiques de BEPS. Lors de la création du CI, le CAF est convenu de proposer au Conseil d'ouvrir le Projet BEPS et de permettre à des juridictions non membres de l'OCDE et du G20 d'y prendre part en qualité d'Associés, c'est-à-dire sur un pied d'égalité avec les Membres de l'OCDE, en prenant les mêmes engagements que les Membres de l'OCDE et les Associés existants pour le Projet BEPS [C\(2016\)78](#) et [C/M\(2016\)9](#), point 124] – ce à quoi correspond l'adjectif « inclusif ». Les membres du CI sur le BEPS doivent mettre en œuvre les standards minimums du BEPS afin de contribuer à l'impact du Projet BEPS sur les politiques publiques. En juin 2023, 143 juridictions avaient rejoint le CI, qui compte parmi ses membres 70 % de pays et de juridictions non membres de l'OCDE ou du G20 provenant de toutes les régions du monde - ce qui en soi représente une réalisation de premier plan.

Le Secrétariat du CAF est hébergé par le Centre de politique et d'administration fiscales (CTP). Les travaux du CAF relèvent du Domaine de résultats 3.3.1 (Fiscalité) du Programme de travail et Budget de l'OCDE.

L'évaluation en profondeur du CAF montre que ses travaux sont très pertinents pour les Membres de l'OCDE. Dans l'ensemble, l'adéquation des objectifs du CAF aux besoins des responsables publics est très élevée, bien que la pertinence puisse être améliorée pour certains objectifs, comme l'indique la Recommandation n° 1 ci-dessous. La participation des membres de délégation en poste dans les capitales est l'une des plus élevées, et l'analyse des résultats des enquêtes successives sur les OMT confirme la pertinence élevée du domaine de résultats CAF pour les Membres.

S'agissant de l'efficacité, le CAF occupe une position unique et de premier plan au sein de la communauté fiscale internationale. Le Projet BEPS, son Plan d'action et le Paquet BEPS, ainsi que

la Solution reposant sur deux piliers s'avèrent être inclusifs, décisifs et efficaces, et produisent de bons résultats ; leur mise en œuvre, y compris par le grand nombre de juridictions concernées, est un grand succès.

Les principales contributions du Comité à l'élaboration des politiques se manifestent à quatre niveaux : en tant qu'initiateur du changement, instance d'établissement de normes, apporteur de connaissances et fournisseur d'outils, qui rassemblent près des trois quarts des contributions identifiées. À l'inverse, les rôles du CAF en tant qu'acteur du renforcement des capacités et compagnon ont été cités par les non-Membres uniquement. La plupart des contributions citées correspondent à quatre Groupes de produits (sur neuf)¹. Des changements de politiques imputables au Projet BEPS, à l'échange de renseignements et au Modèle de Convention fiscale ont été observés dans *toutes* les juridictions étudiées depuis 2011. Les données recueillies montrent que le CAF a un *fort impact*, et le Cadre inclusif est désormais systématiquement reconnu comme *le* forum mondial en matière de fiscalité internationale. Ce rôle est également attribué à plusieurs organes subsidiaires, déclinés dans leur format du Cadre inclusif ou non, dans leurs domaines respectifs (GT9, FAI, GT6, GT1).

Le CAF a également un impact *au-delà* du Projet BEPS, notamment avec le Modèle de Convention fiscale ; les Principes directeurs internationaux pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée/taxe sur les produits et services ; et les normes de l'OCDE en matière d'échange de renseignements.

L'action du CAF est alignée sur les priorités mondiales et y contribue fortement, notamment avec le G20 pour l'élaboration et le déploiement du Projet BEPS. Le CAF contribue également à atteindre l'ODD 7 « Une énergie propre et d'un coût abordable » par son analyse du rôle de la fiscalité, et l'ODD 13 « Action climatique » via les travaux de son organe subsidiaire chargé des questions d'environnement, ainsi que ses activités d'analyse des politiques fiscales et statistiques. En outre, le CAF et le FAI s'emploient à atteindre l'ODD 5 « Égalité des sexes » par la création du Réseau en faveur de la parité du FAI.

Les rapports d'exécution des programmes sur la période d'évaluation (2011-22) confirment l'impact et l'usage élevés des produits du CAF, avec des scores d'impact excellents pour le GP1 « Élaboration et mise en œuvre du Projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires », le GP3 « Mise à jour et développement des Principes applicables en matière de prix de transfert » et le GP5 « Amélioration de l'efficacité de l'échange de renseignements », confirmant les résultats ci-dessus.

Le fonctionnement du Comité, y compris de ses organes subsidiaires, se caractérise par un processus bien établi pour la définition des orientations. La plupart des aspects du fonctionnement du Comité affichent un niveau de performance élevé (gestion du Comité pendant la pandémie de COVID-19, transparence du processus d'élaboration du PTB, par exemple), mais d'autres éléments présentent un certain niveau de complexité ou d'informalité. Les procédures internes d'établissement de rapport du Comité pourraient être améliorées. D'autres aspects pourraient également être améliorés, notamment les délais de diffusion des documents de réunion et la culture de l'évaluation interne des projets.

La préparation et le déroulement des réunions sont perçues de manière positive en ce qui concerne la clarté et la qualité des présentations, mais moins pour ce qui est des délais de diffusion des documents avant les réunions, surtout au regard du volume important de documents à lire. Ce retard risque de réduire la capacité des délégués à contribuer efficacement aux discussions, surtout ceux de pays non Membres qui connaissent moins bien le fonctionnement du Comité et le rôle qu'ils sont censés jouer. En outre, le rythme des réunions de certains organes subsidiaires est trop soutenu pour permettre aux délégués d'y contribuer. Malgré la difficulté de tenir les délais ambitieux fixés pour la mise en œuvre

du Projet BEPS, les délégués sont généralement fiers d'y participer et sont résolus à faire progresser la refonte du système fiscal international.

Le CAF fait de plus en plus appel aux contributions volontaires, qui représentaient en moyenne 45 % du coût estimatif total du domaine de résultats 3.3.1 entre 2011 et 2016, contre 69 % entre 2017 et 2022. Globalement, 60 % du budget du CAF au cours de la période d'évaluation est financé par des CV. Trois groupes de produits (sur neuf) ont absorbé les deux tiers du coût estimatif total du domaine de résultats, et sont fortement tributaires des contributions volontaires. Les CV ont même atteint 85 % pour deux groupes de produits bénéficiant d'un financement de Partie I réduit. La dépendance élevée à l'égard des contributions volontaires mérite réflexion.

Évaluation²

<i>Pertinence</i>	<i>Élevée à très élevée</i>
<i>Efficacité</i>	<i>Élevée à très élevée</i>
<i>Qualité des produits du Comité</i>	<i>Élevée à très élevée</i>
<i>Fonctionnement du Comité</i>	<i>Très satisfaisant</i>

Recommandations

Recommandation 1 : Le Comité devrait réfléchir à la manière dont certains de ses organes subsidiaires (à savoir, le TFTC, la SCEFE et l'AGGDTM) pourraient mieux promouvoir les objectifs définis dans leurs mandats respectifs, pour i) explorer les liens entre délits fiscaux et autres délits, ii) soutenir le suivi et l'analyse pilotés par les données pour évaluer l'efficacité et l'efficacité environnementale des taxes, droits et redevances et iii) encourager encore plus les contributions des pays en développement aux travaux du CAF, à travers la mise en commun des pratiques et des expériences.

Recommandation 2 : Reconnaissant l'impact global et effectif des produits du CAF au sein du système fiscal international, le Comité devrait réfléchir aux moyens lui permettant de tirer davantage profit d'une utilisation accrue de certains de ses produits par les non-Membres de l'OCDE, y compris l'adaptation de ces produits spécifiques, afin de porter au maximum leur diffusion et leur utilisation, tout en gardant leur exhaustivité.

Recommandation 3 : Une fois la Solution reposant sur deux piliers mise en œuvre, le Comité devrait engager une réflexion sur son programme de travail afin s'assurer que le soutien à la mise en œuvre de cet accord historique demeure une priorité tout en veillant à ce que les travaux portant sur d'autres

¹ GP1 « Élaboration et mise en œuvre du Projet BEPS », GP4 « Mise à jour du Modèle de Convention fiscale et développement de son usage », GP5 « Amélioration de l'efficacité de l'échange de renseignements » et GP3 « Mise à jour et développement des Principes applicables en matière de prix de transfert ».

² La pertinence, l'efficacité et la qualité sont notées sur une échelle de 9 points (très faible / très faible à faible / faible / faible à moyen / moyen / moyen à élevé / élevé / élevé à très élevé / très élevé); le fonctionnement du comité est noté sur une échelle de 5 points (insuffisant / moyen / satisfaisant / très satisfaisant / excellent).

axes de travail sans lien avec le Projet BEPS reçoivent aussi le rang de priorité qu'ils méritent.

Recommandation 4 : Le Comité devrait s'assurer qu'il est en conformité avec les règles de l'OCDE et avec les pratiques établies concernant notamment la participation des non-Membres aux travaux de l'AGGDTM (voir §67) et du FAI (voir §68). En outre, le CAF devrait réexaminer le statut du GTC afin de faire en sorte que non seulement il serve les objectifs du Comité, mais aussi qu'il se conforme aux règles et pratiques établies de l'OCDE (voir §69).

Recommandation 5 : Le Comité devrait renforcer sa culture de l'auto-évaluation, en recourant par exemple à des évaluations à mi-parcours de la mise en œuvre de son programme de travail et de ses propres modes de fonctionnement, en particulier pour conserver un rythme de travail en phase avec les capacités des Membres et des non Membres participant à ses travaux (voir §37 et §75), et en choisissant des formats pour les réunions qui soient adaptés à une participation active et engagée (voir §76 et §85) et aux contenus examinés (voir §53, §71).

Recommandation 6 : Reconnaisant l'accomplissement significatif de l'établissement du Cadre inclusif sur le BEPS – et le rôle central qu'il a joué dans la facilitation de la coopération mondiale en matière fiscale – le Comité devrait engager une réflexion sur son fonctionnement futur et sa structure institutionnelle, afin d'accroître davantage son efficacité et sa pérennité comme un forum pour la participation inclusive en matière de coopération fiscale.