

Première session du Cercle de Prospective fiscale

Pour une bonne gouvernance fiscale : comment mettre en œuvre une relation approfondie entre administrations fiscales et grandes entreprises



Première session du Cercle de Prospective fiscale

Pour une bonne gouvernance fiscale : comment mettre en œuvre une relation approfondie entre administrations fiscales et grandes entreprises ?

Synthèse des échanges du 16 mars 2010

Session animée par :

- **Jeffrey Owens**, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE,
- **Philippe Thiria**, représentant du MEDEF au Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE.

Session organisée par :

- **Gianmarco Monsellato**, Directeur Général de Taj,
- **Michel Aujean**, Associé, Ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission Européenne.

SOMMAIRE

Présentation du Cercle de Prospective fiscale.....	p.7
Résumé de la première session.....	p.9
Première intervention.....	p.11
<i>Par Jeffrey Owens, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE</i>	
Deuxième intervention.....	p.15
<i>Par Philippe Thiria, représentant du MEDEF au Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE</i>	
Echanges avec l'assistance.....	p.17
Conclusion des échanges.....	p.19
<i>Par Michel Aujean, associé Taj et ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission Européenne</i>	

INTRODUCTION

Quelques mots sur le Cercle de Prospective fiscale

Le Cercle de Prospective fiscale prolonge la nécessaire réflexion que mène le cabinet Taj depuis quelques années, à travers le pôle de Prospective fiscale et stratégie d'entreprise. Sous la direction de Michel Aujean, ancien Directeur des Analyses et Politiques Fiscales de la Commission Européenne, le pôle de Prospective fiscale publie régulièrement analyses et points de vue dans la presse économique et sur son blog dédié www.taj-strategie.fr.

Gianmarco Monsellato, Managing Partner de Taj, estime que « *le paysage français manquait d'un lieu d'échange et de réflexion sur son environnement fiscal* », il ajoute que « *ce constat a conduit à la création du Cercle de Prospective fiscale* ». Le Cercle associe praticiens du droit, décideurs publics et directeurs fiscaux et financiers. Il a pour vocation de partager observations, témoignages et recommandations sur les problématiques fiscales traitées au quotidien, que ce soit sur la philosophie d'une taxe en particulier, sur ses modalités de recouvrement ou sur les incertitudes qu'elle crée pour les opérateurs. Des recommandations pourront par la suite être adressées aux régulateurs français et européens, avec la volonté de favoriser la sécurité juridique et la lisibilité des règles fiscales pour les entreprises.

Le Cercle de Prospective fiscale se réunit sur un rythme de trois à quatre sessions par an pour échanger sur un sujet prédéfini avec le concours de personnalités d'intérêt.

RESUME

Pour une bonne gouvernance fiscale :

Comment mettre en œuvre une relation approfondie entre administrations fiscales et grandes entreprises ?

Les principaux enseignements

- L'approche « Enhanced Relationship » entre administrations fiscales et contribuables est souhaitable pour une lisibilité améliorée et une meilleure sécurité juridique pour les entreprises.
- Les entreprises et leurs conseils attendent des administrations fiscales davantage de réactivité et un raccourcissement des délais de décision.
- Les administrations fiscales plaident pour une meilleure qualité de dialogue fondée sur davantage de transparence de la part des entreprises et leurs conseils.
- L'instauration d'une relation approfondie entre administrations fiscales et contribuables est le gage d'une politique fiscale plus efficace car fondée sur une meilleure compréhension des enjeux auxquels font face les entreprises contribuables.
- La mise en place d'une gouvernance fiscale entre administrations fiscales et contribuables est source d'optimisation des ressources des administrations fiscales.

PREMIERE INTERVENTION

Jeffrey Owens, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE

La Déclaration de Séoul et le « non civisme fiscal »

Après avoir rappelé le rôle et les récentes réalisations du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE¹, Jeffrey Owens est revenu sur l'origine de la proposition de relation approfondie entre les administrations fiscales et les entreprises en rappelant la Déclaration de Séoul² de 2006. Le caractère volontairement provocateur de cette déclaration visait « *les actions à entreprendre pour relever les défis posés par le non civisme fiscal dans un contexte international* ».

Cette approche trouve son point de départ dans les défis auxquels font face les administrations fiscales à l'heure de convaincre leurs contribuables de s'acquitter de leurs obligations fiscales nationales et pour mettre en échec la planification fiscale agressive. De fait, il est devenu de plus en plus difficile pour les administrations d'assurer le respect des législations fiscales nationales, dans la mesure où la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux, ainsi que les progrès des technologies des communications, ont ouvert le marché mondial à un ensemble beaucoup plus large de contribuables.

Le rôle des intermédiaires fiscaux

Jeffrey Owens a évoqué l'étude de l'OCDE réalisée en 2008 sur le rôle des intermédiaires fiscaux. L'étude, dont l'objet était initialement le rôle des intermédiaires fiscaux dans l'optimisation fiscale agressive, a vu son cadre s'élargir à l'examen de la relation tripartite entre les administrations fiscales, les contribuables et les intermédiaires fiscaux. Le rapport du groupe d'étude³, qui porte sur les gros contribuables et ceux qui les conseillent, reconnaît que les réalités varient grandement d'un pays à l'autre si bien que les recommandations qu'il énonce sont à géométrie variable.

¹ A consulter sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/2/46/42419552.pdf>

² Voir la Déclaration de Séoul lors de la 3^{ème} Réunion du Forum sur l'administration fiscale de l'OCDE, 14-15 septembre 2006 : <http://www.oecd.org/dataoecd/38/31/37414694.pdf>

³ Voir OCDE 2008, *Study into the Role of Tax Intermediaries*- <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf>

Les cinq qualités des administrations fiscales

Il ressort toutefois que les administrations fiscales instaурeraient des relations plus efficaces et efficientes avec les contribuables et les intermédiaires fiscaux en montrant davantage les qualités suivantes :

- Compréhension des problèmes grâce à une bonne connaissance des réalités commerciales ;
- Impartialité ;
- Proportionnalité ;
- Transparence ;
- Réactivité.

Ces cinq qualités sont les gages essentiels dont doit faire preuve toutes administrations fiscales pour nouer une relation de coopération et de confiance avec les entreprises, relation que nous qualifierons de « *relation approfondie* ».

Des avantages d'une relation approfondie entre administrations et contribuables

Une « *relation approfondie* » présente des avantages pour les deux parties. Ainsi, les contribuables qui se comportent de manière transparente peuvent s'attendre à voir lever plus rapidement leurs incertitudes dans le domaine fiscal, à faire l'objet de moins de contrôles, et à supporter des coûts de discipline fiscale moindres. La comparaison entre les avantages de cette *relation approfondie* avec les contribuables et les intermédiaires fiscaux, et les mesures répressives classiques parle d'elle-même ! Certes, il serait illusoire de croire que la demande en matière d'optimisation fiscale agressive disparaîtra et que tous les intermédiaires fiscaux cesseront de fournir des moyens de la pratiquer.

Certaines grandes entreprises peuvent décider de ne pas s'engager dans une telle relation approfondie. Les administrations intégreront néanmoins ce risque, déploieront les ressources nécessaires à l'identification de ces contribuables, et s'assureront de ce que ces contribuables remplissent bien leur obligations.

D'autres acteurs jouent un rôle important, notamment ceux que l'on appelle les particuliers très fortunés (HNWI : High Net Wealth Individuals), et également les banques d'investissement déployant une planification fiscale agressive, aussi bien pour le compte de leurs clients, que pour les transactions interbancaires incluant celles effectuées pour leur propre compte. Ces deux domaines ont d'ailleurs fait l'objet d'études spécifiques.

Le besoin d'une communication rapide et transparente

Les intermédiaires fiscaux sont certes précieux dans nos systèmes fiscaux en aidant les contribuables à comprendre leurs obligations et à s'y conformer dans un monde de plus en plus complexe ; force est de constater que certains d'entre eux sont aussi concepteurs et promoteurs de montages fiscaux agressifs. Tout en laissant le soin à chaque pays de décider de la manière d'appliquer les recommandations, il convient de souligner que des informations actualisées, pertinentes et fiables sont nécessaires pour assurer une gestion efficace du risque et il est clair que c'est le contribuable lui-même qui constitue la source la plus complète d'informations. En conséquence, il est prioritaire d'établir, entre les administrations fiscales et les contribuables, une relation fondée sur une communication rapide des problèmes fiscaux potentiels et sur la transparence.

La gestion du risque fiscal

A cet égard, si certaines administrations ont opté, par exemple, pour l'immatriculation et la réglementation des intermédiaires fiscaux et la communication préalable des dispositifs d'optimisation fiscale agressive, la gestion du risque fiscal reste prédominante. La gestion du risque constitue pour les administrations fiscales un instrument essentiel leur permettant de répondre rapidement à des circonstances qui changent, de s'assurer que les stratégies de traitement du risque sont adaptées à leurs priorités et s'appliquent à tous leurs domaines d'intervention, leur permettant ainsi d'utiliser leurs ressources à bon escient.

Jeffrey Owens conclut qu'il n'y a pas de contradiction entre une bonne gouvernance fiscale et des relations approfondies entre les administrations fiscales et les entreprises. La fiscalité doit être reconsidérée comme un instrument économique, d'autant plus efficace que l'Etat et entreprises seront parvenus à cette bonne gouvernance fiscale.

DEUXIEME INTERVENTION :

Philippe Thiria, représentant du MEDEF au Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE

Philippe Thiria déclare en guise d'introduction qu'il est personnellement favorable à l'introduction en France d'une telle relation améliorée entre administrations et entreprises. Il est cependant nécessaire d'en examiner les modalités et les conditions à la lumière des travaux du Federal Tax Administration (FTA).

La confiance : une notion clé

Les travaux du FTA, de grande qualité, ont été menés en relation avec les entreprises largement consultées. Il faut relever que la relation améliorée fait partie d'une étude plus large consacrée au « rôle des intermédiaires fiscaux », plus particulièrement orientée vers la lutte contre la fraude fiscale, ce qui rend le statut de cette relation un peu ambiguë. L'intérêt de l'étude est que les administrations font une « offre » de compréhension, de transparence et de réactivité à l'égard des entreprises en échange des informations complémentaires et de la transparence qu'elles attendent des entreprises. La confiance est à cet égard la notion clé dans cette relation à établir.

L'application en France est envisagée car d'autres pays voisins l'ont mise en œuvre. Dans le cas français, les difficultés seraient d'abord d'établir une confiance qui est aujourd'hui absente, ensuite de faire évoluer la culture de l'administration des impôts pour une meilleure compréhension du monde de l'entreprise (par des formation/informations à mettre en place) et une plus grande réactivité. Le point de contact du côté des administrations devrait être un service qui bénéficie déjà de la confiance des entreprises et qui soit clairement distinct des services de contrôle puisque la relation améliorée se substituerait à ce dernier. Les entreprises devraient également faire des progrès dans leurs relations avec le fisc, et cette relation nouvelle devrait s'intégrer dans une gouvernance fiscale améliorée concernant notamment la politique fiscale.

ECHANGES AVEC L'ASSISTANCE :

Les personnes présentes dans l'assistance ont soulevé plusieurs remarques et réflexions relatives aux interventions de Messieurs **Jeffrey Owens** et **Philippe Thiria**, qui ont ouvert le débat et élargi le champ des réflexions du Cercle.

La question des pénalités et majorations a été évoquée, avec la volonté de rappeler que les majorations qui vont au-delà des intérêts de retard sont peu compatibles avec une démarche d'ouverture et de dialogue entre entreprises et administrations fiscales.

Un intervenant a mis en avant les progrès réalisés en matière de dialogue, notamment avec le choix de la Direction Générale des Entreprises (DGE) comme interlocuteur des entreprises. Il évoque l'importance de la **permanence de la communication et de la concertation** sans remettre en cause le pouvoir régulier des Autorités. Il propose **d'institutionnaliser le dialogue** avec une information en continue permettant de répondre aux besoins de l'Etat.

La promotion de la coopération à travers des stages dans les services de l'Administration pour les fiscalistes a également été évoquée comme une piste de réflexion.

Un intervenant propose également de **rendre publiques les conclusions du groupe de travail sur la fiscalité que la Direction de la Législation Fiscale (DLF)** a réuni récemment.

L'idée d'un **contrôle fiscal européen** a également été proposée par un intervenant qui a rappelé la nécessaire formation des contrôleurs fiscaux aux logiciels informatiques (SAP a minima) sur les contrôles fiscaux informatisés.

De nombreux interlocuteurs ont insisté sur l'importance du **délai** lors des contrôles avec des contrôles centrés sur l'exercice fiscal en cours ou celui de l'année écoulée permettant une plus grande collaboration des entreprises et une meilleure qualité de dialogue.

Un membre de l'administration fiscale a rappelé que les travaux de l'OCDE n'étaient pas le fait du hasard, mais résultaient des exemples de comportements abusifs observés aux Etats-Unis il y a quelques années. Il rappelle que la situation actuelle se situe entre deux voies : une **transparence imposée** aux entreprises (« Disclosure »), et une **relation de coopération plus approfondie** entre entreprises et administrations fiscales. S'agissant de cette dernière, il regrette que trop peu d'Etats l'aient encore mise en œuvre, et que trop peu de retours d'expérience soient disponibles sur les Etats qui s'y sont essayés.

Il souligne également le fait que cela peut trop souvent sembler un saut dans l'inconnu. Pour autant l'idée est là, le Rapport Fouquet la mentionne et il serait bon que les acteurs économiques se manifestent pour exprimer leur point de vue sur la pertinence de cette relation approfondie. Il conclut sur les leviers de changement psychologiques, organisationnels et structurels nécessaires pour parvenir à cette relation approfondie (« Enhanced Relationship »). Cette démarche de collaboration est par ailleurs très consommatrice en ressources pour créer puis maintenir la confiance dans le temps, en somme instituer une relation durable.

Gianmarco Monsellato rappelle que la question de la sécurité fiscale est centrale. Les entreprises ont besoin de lisibilité et de sécurité juridique avec une plus grande transparence sur les contrôles fiscaux. Il évoque notamment le besoin d'une **organisation mondiale de la fiscalité**.

CONCLUSION

Conclusion de Michel Aujean

Michel Aujean conclut les échanges en invitant chaque personne présente à se rendre sur le blog du Cercle de Prospective fiscale pour poursuivre le débat et commenter les analyses et réflexions sur la fiscalité française et internationale (www.taj-strategie.fr).

Il rappelle que l'objectif du Cercle de Prospective fiscale est de créer une « **communauté des contribuables** » qui pourront avancer des suggestions ou des recommandations à destination des Autorités - tant nationales qu'européennes - afin de diffuser le point de vue des entreprises et être ainsi un pont entre administrations fiscales et entreprises.

Le prochain thème du Cercle pourra porter sur la TVA. Les intervenants sont invités à partager les sujets et réflexions pour de prochaines sessions.