

RÉUNION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE FISCALE : L'EXPÉRIENCE DU GABON

New York, le 9 décembre 2016

Présenté par

M. Joël OGOUMA

Directeur Général des Impôts du Gabon



SOMMAIRE

- INTRODUCTION
- PARTIE I: MECANISME ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE
- PARTIE II: RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE
- CONCLUSION

- La coopération fiscale internationale a toujours été un axe majeur de la stratégie de mobilisation des recettes de l'Administration fiscale gabonaise. En effet, quelles que soient la qualité de son organisation, l'expertise de ses fonctionnaires ou l'efficacité de sa planification, aucune administration fiscale ne peut prétendre atteindre ses objectifs sans coopérer avec d'autres juridictions fiscales.
- C'est fort de cette certitude que le Gabon a engagé de nombreuses actions de coopération dynamiques et fructueuses en matière fiscale avec d'autres Etats et certaines organisations internationales, régionales ou sous-régionales dédiées aux problématiques de l'impôt.

- Pendant longtemps, l'essentiel de la coopération fiscale s'est faite dans le cadre des engagements bilatéraux du Gabon, avec le développement d'un réseau conventionnel privilégiant les partenaires commerciaux pertinents, mais aussi par la participation aux travaux du Comité des affaires de l'ONU et à ceux relatifs à l'harmonisation fiscale au sein de la CEMAC.
- La mondialisation des échanges économiques a fait apparaître de nouveaux défis auxquels les administrations fiscales comme la Direction Générale des Impôts (DGI) doivent faire face pour faire échec aux pratiques fiscales dommageables de toutes natures. Elle a également amplifié sinon complexifié des phénomènes déjà existant comme les prix de transfert, les fraudes à la TVA, etc.

- En tout état de cause, la coopération fiscale internationale dans sa dimension multilatérale a pris de l'ampleur dans la dernière décennie et a permis d'établir - même si le processus est encore en cours- des règles du jeu fiscal équitable. Il n'est qu'à voir le recul des paradis fiscaux - certes relatif, mais tout de même réel- pour se convaincre que la communauté fiscale internationale avance dans la bonne direction.
- Le Gabon n'étant pas épargné par ces phénomènes de fraudes multiformes qui affectent le niveau de collecte des recettes fiscales et amoindrissent ses capacités à financer de manière autonome son développement, l'autorité fiscale nationale qu'est la Direction Générale des Impôts est naturellement et activement partie prenante de la mobilisation internationale contre la fraude et l'évasion fiscales.

- La coopération fiscale active, constante et soutenue entre les juridictions fiscales a été identifiée à ce jour comme la meilleure réponse contre les atteintes à la souveraineté fiscale des Etats. Le Gabon, qui y souscrit pleinement, a matérialisé cet engagement notamment par l'adhésion à l'African Tax Administration Forum (dont il est un des membres fondateurs en 2009) et plus récemment en rejoignant le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.
- Le Gabon entend tirer tous les bénéfices cette politique de coopération proactive. Il est aussi disposé encore plus que par le passé à apporter son concours aux autres juridictions fiscales notamment pour échanger avec elles tous renseignements pertinents pouvant les aider à appréhender les bases d'impositions qui leur reviennent de droit pour protéger leurs finances publiques.

PREMIERE PARTIE

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UN RÉSEAU CONVENTIONNEL DYNAMIQUE (A)

1. Au niveau bilatéral

- Le Gabon appuie sa coopération bilatérale sur un réseau conventionnel certes peu dense de 5 conventions fiscales de non double imposition. Mais ces conventions couvrent les partenaires économiques et commerciaux les plus importants.
- Ce réseau est appelé à s'étendre de manière importante dans les mois à venir. D'abord avec la ratification en cours de 8 conventions fiscales déjà signées mais non appliquées précisément en raison de leur non ratification. Ensuite avec la conclusion au cours de l'année prochaine de 4 autres conventions de non double imposition déjà paraphées.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UN RÉSEAU CONVENTIONNEL DYNAMIQUE (A)

1. Au niveau bilatéral

- Le recours à la procédure simplifiée de ratification devrait désormais permettre de réduire significativement les délais entre la signature et l'accomplissement des formalités constitutionnelles de ratification.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UN RÉSEAU CONVENTIONNEL DYNAMIQUE (A)

2. Aux niveaux multilatéral et sous-régional

- Sur le plan sous-régional, le Gabon est partie à la convention fiscale de non double imposition du 13 décembre 1966 conclue entre les 6 Etats membres de la CEMAC ainsi que la convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale conclue entre ces mêmes Etats le 14 décembre 1965. Ces deux instruments sont d'ailleurs en cours de révision pour être adaptés aux évolutions récentes en matière conventionnelle et d'échange de renseignements.
- Sur le plan multilatéral, le Gabon a adhéré à la Convention multilatérale de l'OCDE sur l'assistance administrative mutuelle. Elle a été ratifié par voie de procédure simplifiée et permet au de couvrir plus de 100 partenaires conventionnels.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE PARTICIPATION ACCRUE AUX TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX (B)

1. Dans les travaux de l'OCDE, l'ATAF et du CREDAF

- Le Gabon est engagé dans les travaux menés au sein de l'OCDE à travers sa participation au processus du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et son implication dans l'Initiative BEPS.
- En ce qui concerne le Forum mondial, le cadre juridique gabonais ainsi que les pratiques administratives ont été évalués dans le cadre de l'évaluation par les pairs du Forum mondial, avec au final une notation de "Conforme pour l'essentiel".

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE PARTICIPATION ACCRUE AUX TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX (B)

1. Dans les travaux de l'OCDE, l'ATAF et du CREDAF

- Même si le Gabon reste engagé dans une démarche constante d'amélioration de sa législation et de ses pratiques, il y a cependant lieu de relever avec satisfaction que le Gabon n'est pas un pays fiscalement inamical envers les autres Etats. Et, surtout, il a les capacités d'échanger avec les autres juridictions fiscales tous renseignements pertinents permettant à ces derniers d'appliquer leurs législations fiscales internes.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE PARTICIPATION ACCRUE AUX TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX (B)

1. Dans les travaux de l'OCDE, l'ATAF et du CREDAF

- La participation du Gabon à l'initiative BEPS permet à la Direction Générale des Impôts de participer avec plus de 85 autres Etats.
- Au sein de l'ATAF, le Gabon a joué aussi un rôle actif, notamment et plus récemment en décembre 2015 dans l'élaboration du modèle africain de convention fiscale de non double imposition. L'ATAF permet de mettre ensemble les administrations fiscales du continent africain pour un partage d'expériences et des meilleures pratiques.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE PARTICIPATION ACCRUE AUX TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX (B)

1. Dans les travaux de l'OCDE, l'ATAF et du CREDAF

- C'est d'ailleurs fort des contacts établis avec l'Autorité Fiscale du Rwanda et de la coopération qui s'est ainsi nouée que le Gabon a pu en partie tracer des voies de réformes lors des premières Assises Nationales de la Fiscalité organisées à Libreville en mars 2015.
- Au sein du CREDAF, le Gabon est aussi un membre très engagé. Ce cercle de rencontres dédié aux responsables des administrations fiscales francophones est depuis plus de 30 ans un lieu d'échange et un laboratoire des réformes et des meilleures pratiques en termes de management fiscal.

MECANISMES ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE PARTICIPATION ACCRUE AUX TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET REGIONAUX (B)

2. Les actions de formation

La formation est un autre aspect de la coopération internationale en matière fiscale. Que ce soit notamment en matière d'échange de renseignements, de prix de transfert, des schémas de fraude en TVA, de l'analyse-risque, de la négociation et l'interprétation des conventions fiscales, de la gestion optimale des ressources humaines, des stratégies de mobilisation des recettes fiscales domestiques, les besoins du Gabon ont souvent été couverts grâce à la coopération fiscale internationale.

DEUXIEME PARTIE

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

1. Amélioration qualitative des capacités techniques de l'Administration fiscale

- Il est possible de noter que grâce à la coopération fiscale internationale, l'Administration fiscale gabonaise a connu une amélioration de l'expertise de ses cadres.
- Les programmes de formation ou de renforcement des capacités mettent aujourd'hui la Direction Générale des Impôts en position de diligenter des contrôles sur les prix de transfert et de procéder à des redressements d'impôts. Les aspects techniques propres à cette problématique ne sont plus un obstacle pour les Inspecteurs vérificateurs.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

1. Amélioration qualitative des capacités techniques de l'Administration fiscale

- Cela signifie que corrélativement, il y a une augmentation des recettes fiscales.
- Les cadres de l'Administration fiscale gabonaise ont aussi amélioré leur expertise grâce à la coopération internationale dans d'autres domaines comme la gestion de la TVA, la détection des fraudes, la détection des risques, etc.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

2. Amélioration de la législation fiscale et du cadre administratif

Une autre contribution de la coopération fiscale internationale peut être soulignée dans l'adaptation ou la mise à niveau de la législation fiscale gabonaise. Ainsi, à la faveur de nombreux séminaires, le Gabon dispose depuis 2009 d'une législation en matière de prix de transfert incluant aussi la procédure de l'accord préalable avec les entreprises membres de groupes internationaux. C'est un cadre solide qui permet aujourd'hui d'améliorer la gestion et le contrôle de ce type de contribuables.

Pour renforcer l'efficacité des pratiques en matière de prix de transfert, une Cellule Prix de transfert a été créée pour accompagner et assister les vérificateurs dans les contrôles des entreprises multinationales ou leurs filiales.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

2. Amélioration de la législation fiscale et du cadre administratif

- Il importe encore de souligner que l'échange de renseignements se pratique au Gabon selon les exigences du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements. Le processus d'évaluation par les pairs auquel le Gabon s'est soumis a conduit à mettre en place une Cellule d'échange de renseignements pour s'assurer que la coopération en la matière présente toutes les exigences de réactivité.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

2. Amélioration de la législation fiscale et du cadre administratif

- Il n'est pas inutile de rappeler les avancées qualitatives obtenues grâce à la coopération déjà ancienne et régulière entre l'Administration fiscale gabonaise et les institutions de Bretton Woods. Avec le soutien du FMI et de la Banque Mondiale, de nombreux projets ont été menés à bien, notamment dans la formation thématique des cadres des Impôts, une étude sur le niveau de la pression fiscale au Gabon et en Afrique Centrale, l'évaluation des dépenses fiscales ou encore l'organisation des contribuables par segments d'activités.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: UNE AMELIORATION DES CAPACITES TECHNIQUES, DE LA LEGISLATION FISCALE ET DU CADRE ADMINISTRATIF (A)

2. Amélioration de la législation fiscale et du cadre administratif

- Un travail d'évaluation statistique de l'impact des réformes et des pratiques nouvelles est en cours de réalisation au sein de la Direction Générale des Impôts. Son intérêt sera de quantifier de manière précise et complète les évolutions induites dans notre organisation grâce à la coopération internationale en matière fiscale.
- Mais d'ores et déjà, d'autres perspectives d'évolution se dessinent pour l'Administration fiscale gabonaise.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES (B)

1. L'échange automatique de renseignements comme nouvel horizon

- La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales constitue une des priorités de l'Administration fiscale gabonaise. Plus généralement, la lutte contre l'indiscipline fiscale doit être renforcée et le succès de cette lutte repose sur la quantité et la qualité des renseignements obtenus des partenaires. L'échange automatique de renseignements, de ce point de vue, offre des avantages indéniables. C'est pour cette raison que le Gabon s'est résolu à pratiquer à moyen terme l'échange automatique de renseignements avec ses partenaires.
- Il est vrai que l'arrimage à l'échange de renseignements nécessite, en particulier, des « reparamétrages » des systèmes d'information nécessitant des financements conséquents.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES (B)

1. L'échange automatique de renseignements comme nouvel horizon

- Mais il reste que c'est une perspective vers laquelle le Gabon se tourne désormais, les avantages étant largement supérieurs aux contraintes. Ce nouveau paradigme de l'échange de renseignements entre juridictions fiscales sera dans un proche avenir intégré à la pratique gabonaise selon les standards du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES (B)

2. La création d'une agence du revenu: un sujet qui n'est plus tabou

- Les administrateurs fiscaux connaissent parfaitement la corrélation qui existe entre une organisation structurelle optimale et les résultats qui peuvent en être tirés sur le plan des recettes fiscales. C'est une problématique qui interpelle la Direction Générale des Impôts du Gabon. Son organisation et son fonctionnement ont été modifiés ces dernières années mais le rapport avec les performances montre qu'il y a une marge d'évolution.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES (B)

2. La création d'une agence du revenu: un sujet qui n'est plus tabou

- Ce qu'a permis la coopération fiscale internationale, c'est de voir des expériences de réussite de réformes fiscales en Afrique. Du coup, cela a inspiré d'autres administrations fiscales, y compris celle du Gabon. Dans le débat public, ce n'est plus un tabou d'envisager de remettre en cause l'organisation traditionnelle de pur service public fiscal pour aller vers un modèle d'organisation orienté vers les résultats et supposant la fusion de l'Administration des impôts avec celle des Douanes.

RESULTATS ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION FISCALE INTERNATIONALE: DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES (B)

2. La création d'une agence du revenu: un sujet qui n'est plus tabou

- Naturellement, ce genre de réforme doit être mené avec méthodologie et patience pour assurer au mieux l'unification fonctionnelle de la nouvelle entité à créer.
- La réflexion est lancée et la mise en place d'une nouvelle administration fiscale sur le modèle des agences du revenu ou des autorités fiscales est une perspective possible.

CONCLUSION

- Le Gabon, à travers la Direction Générale des Impôts, est pleinement engagé dans la coopération internationale en matière fiscale. L'amélioration de la qualité de nos cadres, de notre cadre juridique et de nos pratiques administratives doit aujourd'hui pour une large part à la coopération aussi bien bilatérale que multilatérale. L'impact positif de cette coopération sur la mobilisation des recettes fiscales se fait déjà ressentir, même le travail de quantification statistique est toujours en cours.
- Le Gabon reste engagé dans cette dynamique et s'efforce d'élargir ses instruments conventionnels, de les arrimer aux meilleurs standards internationaux en même temps qu'il se donne les moyens d'évaluer l'effet de cette coopérations sur ses performances.

- Au total, la coopération fiscale internationale est le moyen le plus adapté et le plus efficace à la disposition des juridictions fiscales pour apporter une réponse spécifique et globale aux pratiques fiscales dommageables. Elle doit être renforcée et reposer sur des besoins clairement identifiés (quand il s'agit de renforcement des capacités, par exemple) et des standards communs car il est nécessaire que les règles du jeu soient équitables pour tous.