



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le
COM(2010) 163

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Fiscalité et développement

**Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans
le domaine fiscal**

{SEC(2010) 426}

INTRODUCTION

Le 28 avril 2009, la Commission européenne a publié la communication «Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal»¹ afin de présenter les mesures concrètes qui pourraient être prises pour favoriser davantage les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal (transparence, échange d'informations et concurrence fiscale loyale), à la fois au sein de l'Union européenne et en ce qui concerne les pays tiers. L'objectif général consiste à améliorer la coopération fiscale et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales sur des bases géographiques aussi larges que possible. Cet objectif est en outre conforme aux déclarations de Monterrey² et de Doha³, qui identifient explicitement les fuites de capitaux et les flux financiers illicites comme un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement. Selon une commission gouvernementale norvégienne, les flux monétaires illégaux en provenance des pays en développement représentaient entre 641 et 979 milliards de dollars US en 2006, soit au moins sept fois plus que l'aide officielle au développement⁴. Ces flux sont facilités par des systèmes fiscaux vulnérables aux pratiques fiscales dommageables ainsi que par des juridictions non coopératives. Pour traiter ce problème, des efforts conjoints devront être déployés à la fois par les pays en développement et les pays développés dans le but de mettre en application les principes de bonne gouvernance fiscale, ce qui permettrait ainsi d'améliorer les perspectives de croissance et de lutter contre la pauvreté dans les pays en développement tout en renforçant les systèmes fiscaux au niveau mondial. Le 18 mai 2009, prenant également en considération la communication de la Commission «Aider les pays en développement à surmonter la crise»⁵, le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» a invité la Commission à proposer des mesures concrètes de l'UE «concernant le dialogue avec les pays en développement et l'assistance en leur faveur dans le but de promouvoir la bonne gouvernance en matière fiscale et des systèmes fiscaux nationaux plus efficaces afin d'atteindre les objectifs de développement». Il s'agit là également d'une priorité clé du G8 et du G20.

La présente communication vise à améliorer les effets de synergies entre la politique fiscale et la politique du développement en montrant de quelle manière l'UE pourrait aider les pays en développement à créer des administrations fiscales et des systèmes fiscaux efficaces, équitables et durables, en vue d'améliorer la mobilisation des ressources financières nationales dans un environnement international en mutation. Le Parlement européen a fait part de son franc soutien sur ce point.

1. AMELIORER LA BONNE GOUVERNANCE EN MATIERE FISCALE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Dans de nombreux pays en développement, la prestation durable de services publics – qui est nécessaire pour atteindre et maintenir les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – exige un accroissement des ressources financières nationales. Le ratio de l'impôt en proportion du PIB atteint 10 à 20 % dans ces pays, contre 25 à 40 % dans les pays développés. L'accroissement des ressources financières nationales crée non seulement une marge de manœuvre supplémentaire pour contribuer aux dépenses liées aux OMD, mais permet

¹ COM(2009) 201 du 28.4.2009.

² Conférence de Monterrey sur le financement du développement, 2002.

³ Conférence de Doha sur le financement du développement, 2008.

⁴ Rapport de la commission gouvernementale norvégienne «Tax Havens and Development», juin 2009.

⁵ COM(2009)160 du 2.4.2009.

également à un pays de s'approprier ses choix politiques. Comme cela est souligné dans la déclaration de Doha, la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement constitue un élément fondamental du partenariat mondial pour le développement durable, en particulier dans la perspective de la contribution aux ODM. Dans le cas des pays en développement, ce partenariat signifie qu'il y a lieu de déployer des efforts accrus pour mobiliser les ressources nationales afin de financer les priorités du développement, alors que les donateurs doivent respecter leur engagement de fournir une aide prévisible et à long terme à des objectifs de lutte contre la pauvreté convenus au niveau international. La Commission assume cette responsabilité mutuelle partagée en fournissant une part croissante de l'aide au développement à travers une assistance budgétaire, y compris par des modalités d'aide innovatrices, telles que les contrats «ODM» conclus avec plusieurs pays ACP.

En outre, la fiscalité contribue au développement de l'État et à l'affermissement du sentiment de citoyenneté. Une bonne gouvernance dans le domaine fiscal ne peut pas être exportée ou imposée de l'extérieur. C'est à un gouvernement responsable qu'il appartient de pourvoir aux besoins élémentaires des citoyens ou de courir le risque de perdre de sa légitimité et de son soutien auprès du public. L'UE est attachée aux principes d'appropriation des stratégies et des programmes de développement par les pays partenaires. Par le soutien apporté aux pays en développement dans ce domaine, l'UE affiche également son attachement aux principes de responsabilité mutuelle exposés dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'amélioration de la gouvernance fiscale dans les pays développés permettra de renforcer l'engagement des contribuables de l'UE en faveur de l'aide au développement.

1.1. Difficultés rencontrées dans les pays en développement

1.1.1. Facteurs intérieurs

Lorsque les pays en développement tentent d'accroître leurs recettes fiscales nationales, ils sont souvent confrontés à plusieurs contraintes liées aux éléments suivants:

- la structure et la compétitivité de leur économie (par exemple, secteurs informels importants, prédominance de l'agriculture sur l'industrie et les services);
- l'instabilité politique ou macro-économique, la faible qualité des services publics, la mauvaise gestion des finances publiques, l'incidence de la corruption, la mauvaise gouvernance et l'absence d'État de droit, y compris dans les régions riches en ressources et tout particulièrement dans les pays dont la situation est fragile;
- les caractéristiques du système fiscal et de sa gestion, qui peuvent expliquer l'efficacité et la réactivité limitées des réformes fiscales:
 - base d'imposition étroite se traduisant souvent par une distribution inégale de la charge fiscale entre les facteurs économiques et les contribuables;
 - rapport entre fiscalité directe et indirecte qui ne reflète pas toujours dûment la structure de l'économie;
 - lien tenu entre politique fiscale et administration fiscale;

- faible capacité des administrations fiscales de gérer et de superviser le système fiscal, ce qui peut se traduire par une mauvaise discipline fiscale et un faible taux de recouvrement de l'impôt.

1.1.2. Facteurs internationaux

L'intégration croissante des marchés internationaux et la mondialisation économique influent également sur l'efficacité des systèmes fiscaux nationaux:

- l'application de règles fiscales nationales est plus difficile dans un monde caractérisé par la mobilité géographique croissante des contribuables, par le gros volume des flux d'échanges et de capitaux et par le recours aux nouvelles technologies;
- le passage de systèmes basés essentiellement sur les recettes douanières à des systèmes plus modernes et plus larges pose des problèmes d'ajustement;
- certains pays pourraient être tentés d'encourager les investissements directs étrangers à travers des incitations et des dérogations fiscales trop coûteuses, qui manquent souvent d'attirer des investissements réels et durables;
- l'existence de juridictions non coopératives et de pratiques fiscales dommageables, à la fois dans les pays développés et les pays en développement, porte également préjudice aux pays en développement, non seulement à travers les répercussions négatives sur leurs recettes, mais aussi par les effets néfastes sur les bonnes pratiques et le développement institutionnel.

1.2. Encourager des systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables

L'existence de systèmes fiscaux fonctionnels et équitables est essentielle pour la croissance, la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance et le développement de l'État. D'ordinaire, ces systèmes permettent de générer des recettes plus élevées et plus stables, d'obtenir des investissements plus durables et de rendre l'économie plus compétitive. En particulier, la corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique joue un rôle clé, dans la mesure où elle facilite la tâche des entreprises en matière d'investissement, de commerce et de création d'emplois. En outre, dans les pays qui rencontrent des difficultés de capacité, il semble primordial de concevoir des systèmes fiscaux qui soient faciles à gérer, moyennant des ressources limitées.

L'existence de systèmes fiscaux fonctionnels et équitables est également essentielle pour encourager la démocratie et la légitimité de l'État, étant donné que les contribuables tiennent généralement leur gouvernement pour responsable de l'utilisation de l'impôt. Des systèmes fiscaux fonctionnels et équitables contribuent à créer un contrat social et fiscal fort entre les citoyens et leur gouvernement, à tous les niveaux, ce qui permet d'encourager la discipline fiscale, d'améliorer la gouvernance économique et démocratique, de générer des recettes plus élevées à travers une croissance économique plus forte et des assiettes fiscales plus larges, de combattre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que de lutter contre le blanchiment de l'argent sale, la corruption et le financement du terrorisme.

1.2.1. Contribuer aux réformes fiscales et renforcer les administrations fiscales

La Commission est consciente du fait qu'il appartient d'abord aux pays en développement eux-mêmes d'améliorer leur système fiscal et leur politique fiscale, en fonction de leur situation et de leurs choix économiques et politiques. Lors de la conception de systèmes fiscaux et du renforcement des administrations fiscales, un certain nombre de défis doivent être relevés, à savoir:

- trouver le bon niveau pour les impôts directs et indirects, et déterminer le bon équilibre entre ces deux composantes, fixer l'étendue de l'assiette fiscale et la répartition de la charge fiscale en fonction de la structure de l'économie, de la possibilité de générer des recettes durables et des besoins sociaux du pays;
- intégrer l'économie informelle, réaliser des investissements productifs et faciliter la création d'emplois, notamment dans les micro-entreprises et les petites entreprises;
- établir un cadre juridique stable, des systèmes fiscaux transparents et des administrations fiscales tenues de rendre des comptes et faire en sorte que des procédures simplifiées soient mises en œuvre à un faible coût de mise en conformité;
- donner aux administrations fiscales les moyens requis pour traiter efficacement les données fiscales et assurer la discipline fiscale de l'ensemble des acteurs économiques, nationaux et internationaux.

1.2.2. Favoriser une responsabilisation ainsi qu'une gestion des finances publiques au niveau national

L'une des priorités du cadre de coopération au développement de l'UE consiste à renforcer l'appropriation et la responsabilisation au niveau national, compte tenu de l'accent qui est mis sur l'utilisation de systèmes nationaux pour la fourniture de l'aide, y compris le recours à l'assistance budgétaire. En d'autres termes, il convient de mieux faire respecter les principes qui sous-tendent des finances publiques saines et transparentes, notamment en ce qui concerne les recettes financières résultant de projets relatifs aux ressources minérales⁶. Il importe de continuer à promouvoir une plus grande transparence dans l'élaboration des budgets, y compris en ce qui concerne les subventions fournies sous la forme d'exonérations fiscales, et à favoriser la transmission aux parlements nationaux de rapports et d'audits sur l'exécution budgétaire. Il convient d'accorder une plus grande attention au renforcement de l'expertise technique des parlements, de manière à leur permettre d'évaluer l'élaboration et le contrôle des budgets nationaux, et d'y contribuer utilement, y compris pour les aspects liés aux recettes nationales tirées de l'extraction de ressources et aux questions fiscales. La capacité des pouvoirs publics locaux de collecter l'impôt et de rendre compte aux citoyens des dépenses publiques locales doit être renforcée.

Les acteurs non étatiques tels que les universités, les cellules de réflexion, les ONG et les médias, de même que les contribuables, jouent un rôle important, dans la mesure où ils servent de cadre à des discussions publiques informées et contribuent à la surveillance publique de la gouvernance fiscale.

⁶ L'initiative «Matières premières» - COM(2008) 699 du 4.11.2008.

1.2.3. Renforcer la transparence et la coopération fiscale au niveau international

Dans une économie marquée par la mondialisation toujours croissante, il est de plus en plus difficile pour les systèmes fiscaux nationaux de fonctionner efficacement sans coopération internationale, car des tensions peuvent alors apparaître en matière de compétences fiscales, lesquelles peuvent être résolues en convenant de principes internationaux.

Plusieurs pays en développement affirment que leur capacité de mobiliser des ressources financières nationales est affectée par l'évasion et la fraude fiscales internationales, notamment en raison du transfert d'actifs et de bénéficiaires vers des juridictions fiscales attractives et/ou non coopératives ou par le biais de celles-ci. Étant donné que les multinationales ne sont pas tenues de communiquer leurs données financières dans une ventilation par pays, les entreprises peuvent être tentées de réduire leurs obligations fiscales dans les pays en développement, notamment à travers des pratiques de prix de transfert. Les pays du G20 sont convenus de travailler sur l'application internationale de règles de transparence dans le domaine financier et fiscal et ont appelé à plusieurs reprises les instituts de normalisation à élaborer un ensemble unique de normes comptables mondiales de haute qualité. L'UE s'efforce d'obtenir de l'ensemble des pays, et en particulier de ses pays partenaires, qu'ils approuvent les principes de coopération élémentaires en matière de bonne gouvernance fiscale (transparence du système fiscal, échange de données et concurrence fiscale loyale) qui sont déjà appliqués par ses États membres⁷. L'acceptation de ces principes permettrait de renforcer la capacité des États membres de l'UE et de leurs pays partenaires de traiter le problème de l'évasion et de la fraude fiscales au niveau international, en faisant intervenir des initiatives internationales complémentaires.

S'inspirant de la politique de multilatéralisme effectif de l'UE, la Commission souligne l'importance de la définition et du respect subséquent de principes et de normes mondiales de transparence et d'échange de données. Idéalement, cette exigence fait appel à des conventions mondiales comportant des engagements contraignants pour l'ensemble des signataires. Dans l'immédiat, il convient d'utiliser efficacement les cadres de coopération régionale ayant notamment été établis avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), les régions d'Amérique latine et les régions concernées par la politique européenne de voisinage, de sorte que les meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance fiscale puissent être introduites et étendues au niveau régional approprié. En outre, la Commission renforcera la transparence en soumettant une communication sur la responsabilité sociale des entreprises, dans laquelle elle examinera comment établir un système de communication obligatoire de données sur la gouvernance dans le cadre des comptes annuels.

Il convient de permettre aux pays en développement de participer plus efficacement aux structures et aux processus de coopération fiscale internationale. Ces pays pourraient alors négocier des accords pertinents, y compris sur l'échange de données fiscales à un niveau multilatéral, régional et/ou bilatéral, selon le cas.

2. TIRER PARTI DES INSTRUMENTS DE L'UE POUR ACCROITRE L'AIDE FOURNIE

Au cours des dernières années, les progrès ont été plus modestes en ce qui concerne le renforcement des systèmes fiscaux et l'accroissement des ressources financières nationales des pays en développement. La Commission pense que la communauté des donateurs peut

⁷ COM(2009) 160 et conclusions du Conseil ECOFIN du 14 mai 2008.

faire davantage et tirer un meilleur parti des instruments existants en adoptant une approche plus cohérente dans ce domaine.

La Commission insiste sur l'importance de l'aide, y compris la coopération technique, lors de la conception des systèmes fiscaux des pays en développement et lors de la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance fiscale. Par exemple, la Commission a déboursé 117 millions d'euros pour des activités en cours et a engagé 49 millions d'euros supplémentaires pour des nouveaux projets visant à soutenir la gestion des finances publiques, y compris la politique et l'administration fiscales, dans les pays en développement⁸. Les États membres de l'UE et les autres donateurs fournissent une aide appréciable dans ce domaine-là également.

Grâce à l'approche présentée ci-dessous, il serait possible d'accroître l'aide de l'UE et de la communauté internationale aux systèmes fiscaux des pays en développement.

2.1. Renforcer et améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE aux systèmes fiscaux

2.1.1. Introduire une approche plus globale de l'administration et des réformes fiscales

Sur la base d'une approche globale prenant notamment en considération la situation économique, l'économie politique et l'environnement international du pays concerné, et en tenant compte du contexte plus large de la gouvernance et de la gestion des finances publiques, la Commission propose que les outils et les instruments d'assistance pertinents soient améliorés et utilisés au mieux dans les cadres appropriés:

- Fonds européen de développement (FED) pour les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP): lorsque des documents de stratégie par région et par pays sont élaborés, une attention sera accordée aux principes de bonne gouvernance fiscale, en se basant sur les engagements pris en la matière par ces pays. L'accent sera mis davantage sur les ressources financières nationales et les principes de bonne gouvernance fiscale, dans le cadre des engagements et des profils de gouvernance des pays. Les pays qui sont susceptibles de bénéficier d'une aide au développement et qui prennent des engagements détaillés après une évaluation basée sur l'élaboration d'un profil de gouvernance, peuvent prétendre à une dotation supplémentaire dépendant de la qualité de leur engagement. Il sera ainsi possible de mener un dialogue renforcé dans ce domaine, y compris dans le contexte d'examen de mi-parcours et de fin de parcours, ainsi que le dialogue politique prévu à l'article 8. Conformément aux propositions de la communication de 2009 «Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal», des dispositions importantes relatives à la bonne gouvernance fiscale et aux réformes fiscales ont été introduites dans le processus de révision de l'accord de Cotonou;
- Instrument de coopération au développement (ICD) et Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP): une attention particulière sera accordée à l'intégration efficace des ressources financières nationales et des principes de bonne gouvernance fiscale dans la programmation, la mise en œuvre et le suivi des enveloppes nationales et régionales, conformément aux priorités des documents stratégiques, y compris dans le contexte des structures de dialogue politique et stratégique pertinentes établies avec les pays partenaires;

⁸ Ces montants couvrent les activités suivantes: politique et planification fiscales, aide aux ministères des finances, amélioration de la gestion comptable et financière, gestion des dépenses publiques, amélioration des systèmes de gestion financière, politique et administration fiscales, processus budgétaire, relations fiscales intergouvernementales, audit public, dette publique.

- aide aux organes de contrôle, aux parlements et aux acteurs non étatiques au niveau national: l'objectif consiste à élaborer et à diffuser des travaux de qualité sur la fraude fiscale et ses répercussions, à permettre au public de surveiller la gestion des finances publiques, y compris les résultats obtenus en matière de gouvernance fiscale, et à contribuer à la formulation de politiques, dans les cas où cela est possible et approprié.

Cette attention renforcée et élargie en matière fiscale nécessite la création d'une plus grande expertise au niveau de l'UE ainsi qu'une meilleure cohérence dans la distribution et l'utilisation des ressources.

2.1.2. Favoriser les initiatives multilatérales et régionales

Le cas échéant, il convient d'accorder une aide aux initiatives multilatérales et régionales visant l'administration et les réformes fiscales. La Commission accueille favorablement l'existence d'enceintes régionales telles que le Forum africain d'administration fiscale et le Centre interaméricain des administrations fiscales, qui visent à améliorer les administrations fiscales à travers le partage d'expériences, l'étalonnage et l'examen collégial des meilleures pratiques. La Commission envisagera d'aider financièrement ces initiatives, notamment à travers les fonds régionaux intra-ACP.

La Commission considère qu'il y a lieu de renforcer l'aide aux centres techniques régionaux du FMI dans le but de mettre en place, avec les pays en développement, une coopération technique ciblée et déterminée par la demande en matière d'administration fiscale. En outre, une aide au Fonds fiduciaire du FMI consacré aux ressources financières du développement est actuellement envisagée, également par des États membres de l'UE, en vue d'étendre la coopération technique sur la gestion des ressources financières aux pays en développement.

Dans les régions riches en ressources, la Commission – notamment à travers le FED – et les États membres devraient renforcer leur aide à l'initiative pour la transparence du secteur des industries extractives (EITI), qui a contribué à renforcer la gouvernance en améliorant la transparence et la responsabilité, à travers la communication d'informations sur les recettes publiques et les versements des entreprises provenant de l'extraction de ressources.

2.1.3. Renforcer la gestion des finances publiques dans le cadre de l'assistance budgétaire

L'architecture des programmes d'aide budgétaire facilite le dialogue politique, la mesure des performances et le développement de capacités, le but étant d'améliorer les systèmes et la collecte de ressources financières. Les processus et les outils élaborés pour la gestion des finances publiques (GFP) sont également pertinents pour la mobilisation des ressources financières. Le cadre relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA), qui comprend des indicateurs des ressources financières, constitue un moyen pour parvenir à cette fin. En ce qui concerne les pays ACP, la révision de l'accord de Cotonou permet de rationaliser le développement institutionnel et l'aide au développement de capacités en matière de réforme fiscale et de bonne gouvernance fiscale ainsi que de créer des incitations à la réforme de la gestion des finances publiques, y compris dans le domaine des ressources, de manière à ce que ces pays puissent bénéficier d'une aide budgétaire.

L'UE devrait encourager les administrations partenaires à élaborer des programmes de réforme, notamment dans les zones riches en ressources et dans le contexte de l'aide aux pouvoirs publics locaux, définissant clairement les objectifs des réformes de la politique fiscale et de l'administration fiscale. Un programme de réformes structuré facilitera la transition de projets fragmentés vers une meilleure coordination des donateurs.

2.1.4. *Approfondir l'intégration régionale*

L'intégration régionale est essentielle pour les pays en développement et constitue un élément clé de la coopération de l'UE. La création d'unions douanières et l'adoption de tarifs extérieurs communs dans plusieurs domaines, ainsi que la signature d'accords de partenariat économique avec l'UE, permettront aux pays partenaires d'enregistrer des bénéfices économiques significatifs, mais les confrontera aussi à de nouveaux défis, en particulier la nécessité de passer d'un système dont les ressources proviennent surtout des tarifs extérieurs communs à d'autres types d'impositions. Les organisations régionales ont adopté des critères de convergence macro-économique, y compris des objectifs de recettes fiscales, ont œuvré à l'établissement de taux de TVA et de codes d'investissement harmonisés et ont élaboré des lignes directrices sur le renforcement d'autres formes de fiscalité, améliorant l'efficacité des services fiscaux transfrontaliers et prenant en compte l'aspect de la transparence. La Commission considère que l'aide devrait être renforcée afin de poursuivre le processus d'intégration régionale dans les régions partenaires, notamment à travers les programmes indicatifs appropriés qui sont mis en œuvre en partenariat avec les organisations régionales concernées.

2.1.5. *Améliorer la coordination des donateurs*

La Commission entend améliorer la coordination des donateurs au niveau de l'UE et au niveau international.

Au niveau de l'UE, le code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement⁹ présente les principes directeurs relatifs à la division du travail. Ces principes, y compris la notion de bailleur chef de file et les modalités de coopération/partnership délégué, devraient être appliqués dans le domaine fiscal. La Commission et les États membres devraient coordonner l'aide à la mise en œuvre des priorités gouvernementales en tenant compte de l'expertise spécifique requise et en évitant les doublons d'efforts.

Grâce à une division efficace du travail au niveau des donateurs en général et des partenaires de l'UE en particulier, il est possible de fournir une assistance bien ciblée en matière de gouvernance fiscale tout en respectant pleinement les principes d'efficacité de l'aide. Il y a lieu de continuer à veiller à une coopération étroite avec la Banque européenne d'investissement (BEI), de même qu'à la cohérence entre les priorités politiques de l'UE dans le domaine fiscal et les interventions pertinentes de la BEI et d'autres institutions financières internationales (IFI)¹⁰.

Au niveau international, la coordination entre les donateurs en matière d'aide fiscale devrait également être améliorée, notamment à travers le dialogue fiscal international (DFI), qui compte parmi ses membres la Commission européenne, le FMI, l'OCDE, les Nations unies et la Banque mondiale.

⁹ COM(2007) 72.

¹⁰ Les IFI doivent faire preuve d'une vigilance appropriée dans tous les domaines afin d'éviter que des fonds de l'UE ne soient utilisés directement ou par des intermédiaires dans des centres financiers extraterritoriaux (offshore) des «paradis fiscaux» ou toute autre juridiction, dans le but de se soustraire au paiement d'impôts dans les pays bénéficiaires ou les États membres de l'UE ou de se livrer à des activités de fraude ou d'évasion fiscales.

2.2. Œuvrer à l'établissement d'un environnement fiscal international transparent, coopératif et équitable

La Commission est convaincue qu'il n'est pas possible de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales sans une bonne coopération fiscale internationale, s'inscrivant dans un cadre où les pays développés et les pays en développement peuvent bénéficier d'initiatives internationales et y contribuer.

2.2.1. Renforcer la participation des pays en développement dans les instances internationales concernées

Il est nécessaire d'aider les pays en développement à lutter contre les flux illicites sortants et à participer davantage aux dialogues et à la coopération en matière de fiscalité au niveau international, y compris lorsqu'il s'agit de définir des normes. Il convient en outre d'examiner l'établissement de normes de coopération internationale en matière fiscale dans une enceinte réunissant à la fois les pays en développement et les pays développés.

C'est pourquoi la Commission est favorable au renforcement du dialogue et de la coopération internationale dans le domaine de la fiscalité, notamment en favorisant une participation plus large des pays en développement aux forums mondiaux qu'entretient l'OCDE en ce qui concerne la transparence et l'échange de données, d'une part, et le développement, d'autre part. En outre, la Commission encourage la coopération renforcée entre le comité d'aide au développement et le comité des affaires fiscales de l'OCDE, le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale, le dialogue fiscal international et, en tant que plateforme informelle, le pacte fiscal international.

Des mesures concrètes ont déjà été prises dans le cadre de la révision en cours de l'accord de Cotonou afin d'aider les pays ACP à participer aux structures de coopération fiscale internationale et de mettre en œuvre les meilleures pratiques dans le domaine fiscal, y compris le principe de transparence et d'échanges de données.

2.2.2. Encourager l'adoption et la mise en œuvre de normes internationales

La Commission considère que les mesures de l'UE devraient essentiellement viser à encourager et à aider les pays en développement à adopter et à mettre en œuvre des normes internationales dans le domaine fiscal.

En ce qui concerne les principes de bonne gouvernance fiscale:

- la Commission continuera à œuvrer pour l'adoption de tels principes à travers des accords pertinents entre l'UE et ses partenaires, conformément aux conclusions ECOFIN du 14 mai 2008;
- la Commission fournira une aide en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de tels principes au niveau régional et national, y compris à travers une coopération technique, si une telle aide est sollicitée, ce qui signifie qu'il faudra notamment:
 - renforcer les capacités de conclure et de mettre en œuvre les accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF) et, le cas échéant, les conventions sur la double imposition (CDI), notamment à travers des mécanismes multilatéraux;

- adapter le cadre juridique et améliorer les capacités de l'administration fiscale, le cas échéant;
- partager l'expérience acquise en matière de coopération fiscale internationale à travers les instruments applicables, tels que la directive de l'UE sur la fiscalité de l'épargne, afin d'explorer la pertinence et la faisabilité d'accords multilatéraux et de l'échange automatique d'informations pour les pays en développement.

La Commission encouragera les travaux de recherche sur les approches innovatrices concernant la mise en œuvre des principes de prix de transfert de l'OCDE par les pays en développement, tels que l'aide d'autres pays à l'application des règles ou les audits fiscaux conjoints réalisés par les administrations des pays en développement. La Commission considère en outre qu'il est nécessaire de renforcer les capacités d'évaluation des services fiscaux des pays partenaires en ce qui concerne l'application du principe de pleine concurrence.

Dans la perspective des mesures visant à renforcer la transparence et à faciliter l'accès aux données pertinentes des administrations fiscales dans les pays en développement, l'établissement d'une norme concernant la transmission d'informations pays par pays («country by country reporting» – CBCR), applicable aux multinationales implantées dans les pays en développement, suscite un intérêt croissant. La Commission est favorable à la conclusion, en temps utile, des travaux actuellement menés par l'OCDE à propos d'une ligne directrice CBCR, à laquelle il pourra ensuite être fait référence dans les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et dans les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. En outre, la Commission souscrit aux travaux de recherche menés par le Conseil des normes comptables internationales, qui visent à l'inclusion éventuelle de la CBCR dans une norme de déclaration financière internationale à l'intention des industries extractives et elle encourage la poursuite des travaux visant à trouver d'autres méthodes aidant les pouvoirs publics des pays en développement à évaluer correctement, à faible coût, les obligations fiscales de leurs contribuables.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commission propose de:

- renforcer l'aide à la mobilisation des ressources financières nationales dans les pays en développement, dans le contexte de ses efforts visant plus largement à améliorer la bonne gouvernance et la gestion des finances publiques dans ces pays, à savoir:
 - accroître l'efficacité de l'aide destinée à améliorer la capacité des pays en développement de mobiliser des ressources financières nationales conformément aux principes de bonne gouvernance fiscale. Ces efforts passeront notamment par une approche plus globale de l'aide aux réformes et à l'administration fiscales, par une assistance accrue aux initiatives régionales et internationales, déterminées par la demande, visant le développement des capacités, y compris l'EITI et les initiatives du FMI, et par une meilleure coordination des donateurs au niveau de l'UE et au niveau international;
 - exploiter au mieux les outils d'évaluation et de dialogue pertinents, par exemple les critères, les profils et les plans d'action relatifs à gouvernance, afin d'assurer

un suivi efficace des questions liées aux ressources financières nationales ainsi que des engagements de bonne gouvernance fiscale;

- tenir davantage compte des questions fiscales lorsqu'il s'agit d'évaluer l'admissibilité à l'aide budgétaire ou de fournir une aide aux réformes de la gestion des finances publiques;
 - renforcer les capacités de suivi dans les pays en développement qui luttent contre les flux financiers illicites, y compris en apportant une aide aux acteurs non étatiques;
 - soutenir les institutions régionales et les pays menant une activité d'intégration économique régionale et accroître leur capacité de mobiliser des ressources financières nationales;
- promouvoir les principes de bonne gouvernance fiscale et aider les pays en développement à lutter contre la fraude fiscale et les autres pratiques fiscales dommageables, à savoir:
 - encourager et favoriser une coopération plus étroite entre les instances concernées de l'OCDE et des Nations unies lors de la définition de normes internationales en matière de coopération fiscale, en tenant compte des besoins et des capacités spécifiques des pays en développement;
 - faire spécifiquement référence, le cas échéant, au renforcement des systèmes fiscaux et aux principes de bonne gouvernance fiscale dans l'ensemble des accords de coopération au développement passés avec des tierces parties;
 - apporter une coopération technique aux pays en développement qui sont attachés aux principes de bonne gouvernance fiscale, afin de leur permettre de conclure et de mettre en œuvre des AERF et, le cas échéant, des CDI;
 - favoriser l'adoption et la mise en œuvre des lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert dans les pays en développement;
 - soutenir les travaux de recherche actuellement menés en ce qui concerne l'obligation de fournir des informations pays par pays, dans le cadre d'une norme à l'intention des entreprises multinationales, notamment dans l'industrie extractive.