



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Document de séance*

---

**A7-0027/2011**

4.2.2011

# RAPPORT

sur la fiscalité et le développement - coopérer avec les pays en développement  
afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal  
(2010/2101(INI))

Commission du développement

Rapporteure: Eva Joly

Rapporteure pour avis (\*):  
Sirpa Pietikäinen, commission des affaires économiques et monétaires

(\* ) Commission associée – Article 50 du règlement

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	18
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES .....	23
AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL .....	27

(\*) Commission associée – Article 50 du règlement

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la fiscalité et le développement - coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal (2010/2101(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu sa résolution du 10 février 2010 intitulée "Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal"<sup>1</sup>,
- vu la communication de la Commission intitulée "Fiscalité et développement - Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal" (COM(2010)0163),
- vu sa résolution du 25 mars 2010 sur les répercussions de la crise financière et économique mondiale sur les pays en développement et sur la coopération au développement<sup>2</sup> et la déclaration de Monterrey (2002), la conférence de Doha sur le financement du développement (2008), la déclaration de Paris (2005) et le programme d'action d'Accra (2008) qui ont identifié de manière explicite les fuites de capitaux et les flux financiers illicites comme un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement,
- vu sa résolution du 15 juin 2010 sur les progrès en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement: évaluation à mi-parcours pour préparer la réunion de haut niveau des Nations unies prévue en septembre 2010<sup>3</sup>,
- vu le sommet du G20 réuni à Séoul les 11 et 12 novembre 2010 et l'initiative de renforcement de la coopération internationale avec les pays en développement pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, lancée par le ministère allemand de la coopération et du développement économique et appelée "pacte fiscal international",
- vu les conclusions de la conférence internationale sur la fiscalité organisée à Prétoria le 29 août 2008,
- vu les conclusions du sommet du G20 qui s'est tenu à Londres les 2 et 3 avril 2009,
- vu la déclaration des chefs d'État qui a suivi le sommet du G20 de Pittsburgh les 24 et 25 septembre 2009 et sa résolution du 8 octobre 2009 à ce sujet<sup>4</sup>,
- vu sa résolution du 24 avril 2009 sur le sommet du G20 qui s'est tenu à Londres le 2 avril 2009<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2010)0020.

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2010)0089.

<sup>3</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA-PROV(2010)0210.

<sup>4</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2009)0028.

<sup>5</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2009)0330.

- vu sa résolution du 14 novembre 2007 sur le projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1725/2003 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 8 relative à l'information sectorielle<sup>1</sup>,
  - vu le rapport de la commission gouvernementale norvégienne "Tax Havens and Development", publié en juin 2009,
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission du commerce du développement et les avis de la commission des affaires économiques et monétaires et de la commission du commerce international (A7- 0027/2011),
- A. considérant que le renforcement du système fiscal constitue l'un des principaux défis auxquels les pays en développement doivent faire face pour atteindre les OMD,
- B. considérant que la fiscalité peut être une source fiable et durable de financement du développement moyennant la mise en place d'un régime de progressivité de l'impôt, l'existence d'une administration fiscale efficace et compétente afin de promouvoir la discipline fiscale et l'utilisation transparente et responsable des recettes publiques,
- C. considérant que les pays en développement sont confrontés à des défis importants en raison de ressources humaines et financières insuffisantes pour prélever les impôts, de faibles capacités administratives, de la corruption, d'un manque de légitimité du système politique, d'une répartition inégale des revenus et d'une gouvernance fiscale médiocre,
- D. considérant que les principales formes de flux financiers illicites et de fuite des capitaux comprennent en particulier l'évaluation erronée de la valeur des échanges commerciaux entre les pays pour attirer les investissements directs étrangers (IDE), l'échange direct de capitaux entre entreprises ("round-tripping"), les cumuls d'utilisations, les transferts de liquidités, les accords d'investissement opaques et désavantageux et la contrebande,
- E. considérant que les centres financiers extraterritoriaux (offshore) et les paradis fiscaux facilitent la fuite illégale de capitaux à hauteur de 1000 milliards de dollars par an; considérant que ces sorties illégales de capitaux sont presque dix fois supérieures aux montants des aides fournies pour l'éradication de la pauvreté et le développement économique des pays en développement,
- F. considérant que les paradis fiscaux sont à l'origine d'une concurrence fiscale dommageable en offrant des garanties de confidentialité, des domiciles fictifs associés à des régimes d'imposition nulle afin d'attirer des capitaux et des revenus qui devraient être imposés dans d'autres pays,
- G. considérant que la concurrence fiscale a déplacé la charge fiscale sur les travailleurs et les ménages à bas revenus et a contraint les pays pauvres à pratiquer des coupes

---

<sup>1</sup> JO C 282 E du 6.11.2008, p. 323.

préjudiciables dans leurs services publics,

- H. considérant que les allers et retours de capitaux, les incitations fiscales et la concurrence fiscale entre les pays en développement ont souvent des effets préjudiciables manifestes dans les pays qui "vendent" leurs régimes fiscaux à des entreprises qui en tirent profit, sur un marché où règne une concurrence semblable à celle entre entreprises,
- I. considérant que la fraude fiscale dans les pays en développement se traduit par une perte annuelle de recettes fiscales correspondant à dix fois le montant de l'aide au développement fournie par les pays industrialisés,
- J. considérant que la possibilité de renforcer la mobilisation des ressources nationales est encore affaiblie par le contexte mondial de libéralisation des marchés internationaux, caractérisé par la substitution des recettes douanières par d'autres types de ressources nationales; considérant que les études du Fonds monétaire international (FMI) montrent que, tandis que les pays riches sont parvenus à compenser la baisse de leurs taxes sur les échanges, qui figuraient parmi leurs principales sources de rentrées fiscales, par d'autres sources de recettes, en particulier la TVA, les pays les plus pauvres n'ont pu, au mieux, récupérer qu'environ 30 % de ce manque à gagner<sup>1</sup>,
- K. considérant que l'enquête synthétique menée par le Centre du commerce international (CCI) souligne la nécessité d'une coordination plus approfondie entre les donateurs dans le domaine de la fiscalité et du développement,
- L. considérant que l'existence d'un secteur informel important dans l'économie freine la mobilisation des ressources nationales,
- M. considérant que de nombreux pays en développement ne profitent guère de l'essor de la demande de matières premières parce qu'ils n'ont pas droit à la part équitable des redevances sur les produits miniers qui leur revient,
- N. considérant que beaucoup de pays en développement ne parviennent même pas à appliquer le taux d'imposition minimal nécessaire au financement de leurs services publics et de leurs engagements internationaux, par exemple dans le domaine de la lutte contre la pauvreté,
- O. considérant que l'impôt est une source de revenus potentiellement plus stable et plus durable que les flux d'aide, et qu'il est plus propice à stimuler le sentiment d'appropriation des pays concernés,
- P. considérant que la pratique des comptes consolidés complique souvent l'identification des entreprises à imposer et la fixation du taux d'imposition adéquat en raison de la complexité de leurs structures et de la répartition des activités économiques entre elles,
- Q. considérant que la pratique des "fonds vautours", dont la plupart sont implantés dans des

---

<sup>1</sup> Voir notamment l'étude de Baunsgaard & Keen (2005), citée dans le rapport du FMI du 15 février 2005, intitulée "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform", dans lequel le FMI conclut que de nombreux pays à faible revenu et certains pays à revenu intermédiaire ont connu des difficultés pour remplacer les recettes fiscales issues du commerce.

paradis fiscaux, consiste de plus en plus à racheter la dette des pays en développement à un taux très préférentiel puis à poursuivre ces pays pour se faire rembourser le montant initial de leur dette (souvent majoré d'intérêts et d'indemnités de retard), ce qui restreint nettement la marge de manœuvre dont ces pays disposent grâce à leurs recettes fiscales supplémentaires,

- R. considérant qu'il n'existe aucune législation qui plafonne les profits qu'un "fonds vautour" peut accumuler en poursuivant les pays en développement en justice pour obtenir le remboursement de leur dette impayée et qu'il n'existe pas non plus de structure réglementaire imposant la divulgation de l'identité desdits fonds et des montants qu'ils paient pour racheter des dettes considérées auparavant comme étant sans valeur,
- S. considérant que beaucoup de pays en développement appliquent des taux d'imposition des sociétés différenciés en fonction non seulement de leurs revenus et de leurs dividendes, mais aussi des secteurs industriels, si bien que cette différenciation fausse la répartition sectorielle des ressources,
- T. considérant que le respect des obligations fiscales devrait se définir comme le fait de payer ses impôts à l'endroit et au moment appropriés, le terme "appropriés" devant s'entendre au sens où la réalité économique des transactions effectuées correspond au lieu et à la forme déclarés fiscalement,

## **I. L'importance de la fiscalité pour atteindre les OMD**

- 1. convient, avec la Commission, que l'existence de systèmes fiscaux efficaces et justes sont essentiels pour réduire la pauvreté, garantir la bonne gouvernance et le développement d'une structure étatique;
- 2. se félicite de l'initiative de la Commission de renforcer les capacités en matière de bonne gouvernance fiscale pour le développement, et estime qu'il est nécessaire de concevoir un cadre réglementaire pour soutenir la coopération fiscale internationale, la transparence, le développement des secteurs public et privé et la croissance économique;
- 3. souligne que le ratio de l'impôt au PIB se situe entre 10 et 20 % dans les pays en développement, contre 25 à 40 % dans les pays développés; regrette que les donateurs n'aient, jusqu'à présent, que peu soutenu l'aide fiscale; accueille favorablement, dans ce contexte, la proposition de la Commission de soutenir davantage les pays en développement dans le domaine des réformes fiscales et du renforcement des administrations fiscales en ce qui concerne le Fonds européen de développement (FED) pour les pays ACP, l'Instrument de coopération au développement et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), ainsi que les autorités de contrôle nationales, les parlements et les acteurs non étatiques;
- 4. estime qu'il faut insister davantage sur les efforts visant à renforcer les capacités des pays en développement, afin de les aider à exploiter plus efficacement les échanges d'informations et à mieux lutter contre la fraude fiscale au moyen de leur propre législation nationale;

### ***Difficultés rencontrées par les pays en développement dans le prélèvement des recettes***

## *fiscales*

5. observe avec inquiétude que le système fiscal de nombreux pays pauvres reste caractérisé par des assiettes fiscales très réduites, des exonérations fiscales pour les élites, des trêves fiscales pour les entreprises, qui incitent nettement à l'évasion fiscale car des entreprises soumises à l'impôt peuvent nouer des relations économiques avec des entreprises non imposées pour leur transférer leurs bénéfices, une part importante de recettes non déclarées émanant de ressources naturelles et des flux importants de capitaux liés à une évasion fiscale à grande échelle;
6. souligne que les recettes fiscales ne doivent pas être considérées comme une substitution à l'aide étrangère, mais plutôt comme un élément constitutif des recettes publiques permettant le développement de ces pays;
7. fait observer que des systèmes fiscaux efficaces, progressifs et équitables sont essentiels pour le développement, car ils contribuent au financement de la fourniture de biens publics ainsi qu'à la construction de l'État et à la bonne gouvernance, que l'objectif des pays pauvres doit être de substituer à la dépendance de l'aide étrangère une autonomie fiscale, mais que la fraude et l'évasion fiscales entravent toutefois la réalisation de ces objectifs de développement;
8. déplore le fait que les paradis fiscaux fragilisent la gouvernance démocratique, rendent le délit économique encore plus rentable, encouragent la recherche de situations de rente et augmentent la répartition inéquitable des recettes fiscales; exhorte l'Union européenne à faire de la lutte contre les paradis fiscaux et la corruption une priorité absolue de l'agenda des institutions financières et de développement internationales;
9. rappelle que l'évasion fiscale représente une perte financière considérable pour les pays en voie de développement et que la lutte contre ce phénomène et les paradis fiscaux constitue l'une des priorités de l'Union européenne afin d'aider efficacement ces pays à disposer de leurs recettes fiscales; rappelle la nécessité de prendre les mesures adéquates dans ce sens au niveau européen et international, conformément aux engagements pris notamment par le G20;
10. rappelle que, si les effets positifs des APE ne se feront sentir qu'à moyen et long terme, les pertes de recettes sont, quant à elles, une conséquence immédiate de la réduction des tarifs douaniers;
11. souligne que les difficultés qu'éprouvent les pays en développement à accroître leurs recettes nationales dans le contexte de la mondialisation devraient faire l'objet d'une plus grande attention, car de nombreuses exonérations sont accordées à de grandes entreprises nationales et étrangères afin d'attirer les investissements; invite l'Union européenne à aider les pays en développement à élaborer des systèmes fiscaux qui leur permettent de tirer parti du processus de mondialisation;
12. souligne que les pays les plus pauvres ont du mal à compenser la diminution des taxes commerciales résultant du contexte actuel de libéralisation des échanges dans le monde, en les remplaçant par d'autres types de ressources nationales, qui atteignent dans le meilleur des cas 30 % des recettes commerciales perdues;

13. souligne que les paradis fiscaux, en intensifiant la concurrence autour des capitaux mobiles, portent atteinte au droit souverain des pays en développement d'imposer les revenus du capital comme moyen d'étendre l'assiette de l'impôt, alors que ces pays disposent dès le départ d'une assiette plus étroite que les pays riches;
14. rappelle que l'asymétrie des échanges d'informations, due aux règles de confidentialité qu'appliquent les paradis fiscaux, réduit l'efficacité des marchés financiers internationaux, étant donné qu'elle a eu pour effet d'accroître les primes de risque et, par conséquent, le coût des emprunts pour les pays riches comme pour les pays pauvres;
15. reconnaît que l'amélioration qualitative et quantitative de la mobilisation des ressources financières nationales des pays en développement portera ses fruits à long terme; invite l'Union européenne à maintenir son offre d'assistance sous toutes ses formes tant que les pays en développement l'estimeront nécessaire pour le financement de leur propre développement;

## **II. Encourager des systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables**

16. réaffirme que la bonne gouvernance et la qualité des institutions sont les principaux moteurs de la prospérité économique; prie instamment la Commission, par conséquent, d'aider les autorités fiscales, l'appareil judiciaire et les organismes anticorruption des pays en développement dans leurs efforts de mise en place d'un régime fiscal viable, fondé sur la progressivité de l'impôt et apte à générer un "dividende de gouvernance", car il serait de ce fait plus légitime et plus équitable; exhorte également la Commission à intégrer efficacement les principes de bonne gouvernance en matière fiscale dans la programmation, la mise en œuvre et le suivi des documents de stratégie par pays et par région; demande instamment aux États membres de mettre en œuvre les engagements qu'ils ont pris en matière d'aide fiscale, et les exhorte à combattre la corruption pratiquée par les entreprises établies sur leur territoire mais qui déploient des activités dans les pays en développement; recommande à la Commission d'associer les parlements nationaux des pays en développement au processus budgétaire afin de développer des relations harmonieuses et de promouvoir la transparence de ce processus;
17. rappelle qu'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal ne peut être exportée ou imposée de l'extérieur, et qu'il revient à chacun des États de décider de sa politique fiscale; invite, dans ce cadre, la Commission et les gouvernements nationaux à ne pas entraver le processus et à collaborer avec tout pays qui déciderait d'une augmentation conséquente et équitable de la fiscalité ayant des incidences sur les entreprises étrangères présentes sur son sol, notamment dans le domaine de l'extraction des ressources primaires, importante richesse des pays en développement;
18. invite la Commission à ajouter une clause sur la gouvernance fiscale et sur le suivi de sa mise en œuvre dans les accords conclus entre l'Union européenne et les pays tiers;
19. souligne que la diminution des ressources douanières, induite notamment par les accords de partenariat économique avec l'Union européenne, a une influence négative sur les ressources financières immédiatement disponibles des pays en développement; invite donc la Commission, afin de compenser ces pertes, à encourager les pays en développement, dans le cadre d'une éventuelle assistance à l'amélioration des systèmes fiscaux nationaux,

à privilégier les impôts directs progressifs plutôt que les impositions indirectes, notamment celles qui sont assises sur la consommation, qui, de par leur nature, touchent plus fortement les populations à faibles revenus;

20. demande la mise en œuvre systématique, dans le cadre des accords de partenariat économique (APE), de mesures de soutien aux réformes fiscales, sous forme d'assistance matérielle (systèmes informatiques) et organisationnelle (formation juridique et fiscale du personnel de l'administration fiscale), si les pays en développement le demandent; souligne que des efforts particuliers sont nécessaires pour les pays africains ne bénéficiant toujours pas d'aide à long terme en matière de fiscalité;
21. réaffirme la nécessité de renforcer la cohérence entre la politique de développement et la politique commerciale de l'Union européenne; rappelle que, malgré la crise, qui a sans doute accentué la volatilité des cours des matières premières et provoqué une diminution des flux de capitaux vers les pays en développement, l'Union européenne dans son ensemble, ainsi que ses États membres, demeurent les principaux pourvoyeurs de l'aide au développement, puisqu'ils fournissent 56 % du total de l'aide octroyée dans le monde, soit 49 milliards d'euros en 2009; souligne que, dans ce contexte, la mise en place d'un système de taxation efficace pour réduire la dépendance des pays en développement vis-à-vis de l'aide extérieure et des autres flux financiers extérieurs imprévisibles devrait être une priorité pour les pays en développement;
22. demande qu'une certaine cohérence soit imposée entre le soutien financier de l'Union européenne et l'ouverture de l'accès à ses marchés à certains pays et que leur niveau de coopération quant aux principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal soit renforcé;
23. se félicite de la mise en place d'une initiative régionale sur la coopération fiscale pour permettre aux pays en développement de discuter du rôle de la fiscalité en matière de construction de l'État et de renforcement des capacités et pour partager les meilleures pratiques en matière d'administration fiscale;
24. rappelle qu'élargir l'assiette fiscale constitue le principal défi pour les pays pauvres; souligne que la diminution des taxes commerciales a notamment conduit à l'introduction de taxes à la consommation (TVA et taxes sur l'énergie); considère que, même si la TVA peut permettre l'élargissement de l'assiette fiscale dans les économies disposant de secteurs informels importants, elle frappe plus durement les pauvres en raison de son caractère non discriminatoire; estime que l'aide européenne au développement devrait être orientée en priorité vers des initiatives destinées à améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes fiscaux, par exemple la recherche de moyens permettant aux pays en développement d'élargir leur assiette fiscale et les flux de recettes fiscales au travers de la fiscalité directe et indirecte;
25. rappelle que le développement des échanges commerciaux avec les pays en développement doit avoir pour objectif de favoriser une croissance économique durable et le développement de ces pays; constate que la suppression des droits de douane entraînera inévitablement une perte de recettes douanières et doit donc faire l'objet d'un contrôle plus étroit, être plus progressive et aller de pair avec la mise en œuvre de réformes fiscales permettant de mobiliser d'autres formes de recettes pour compenser cette perte (TVA,

impôt foncier, impôt sur le revenu);

26. constate avec inquiétude que les sorties de capitaux du continent africain ont représenté, chaque année, des milliards de dollars entre 1991 et 2004; souligne en particulier que ce volume est évalué à 7,6 % du PIB annuel de cette région, ce qui fait des pays d'Afrique des créditeurs nets des pays donateurs; estime que l'aide publique au développement (APD) et les mesures d'allégement de la dette émanant des pays développés ne peuvent être efficaces que si elles vont de pair avec des mesures concrètes prises par le G20, l'OCDE et l'Union européenne pour empêcher que l'évasion fiscale ne porte atteinte à l'assiette fiscale potentielle des pays en développement; encourage, dans ce contexte, les Nations unies et l'OCDE à poursuivre leurs travaux dans ce domaine, en étroite collaboration avec le Forum africain d'administration fiscale;
27. insiste sur le fait que les moyens adéquats visant à trouver des sources alternatives de recettes fiscales doivent soutenir et non freiner l'innovation, l'esprit d'entreprise, la création de PME, le renforcement de l'appropriation et le développement local;
28. souligne que les frais administratifs, en particulier ceux qu'impliquent un régime de TVA à taux multiples, risquent d'être trop élevés pour les pays en développement dont les autorités fiscales ne possèdent pas les moyens financiers et humains nécessaires, et estime qu'il faut donc étudier soigneusement cet aspect; considère que, dans pareilles situations, les droits d'accise devraient être un outil très sélectif puisqu'ils s'appliquent essentiellement à des catégories restreintes de biens dont la consommation entraîne des effets externes négatifs pour la société et dont la demande n'est en général pas élastique (le tabac, l'alcool, etc.); demande que, lorsque les moyens sont limités, les entreprises qui pourraient représenter une source d'accroissement des recettes fiscales (par exemple les entreprises actives dans l'extraction des matières premières) soient identifiées et taxées;
29. souligne que l'intégration de l'économie informelle dans l'économie formelle et l'amélioration du climat économique doivent être des préalables importants à l'augmentation de la fiscalité directe;
30. souligne que, dans le cadre de la concurrence fiscale mondiale, les pays en développement tirent une plus grande partie de leurs recettes fiscales du capital et qu'ils ont peu de possibilités de prélever d'autres types d'impôts; observe que la baisse des recettes fiscales due à cette concurrence doit être compensée par l'élargissement de l'assiette fiscale, mais que les pays en développement pourraient également cesser cette concurrence s'ils parvenaient à mobiliser d'autres facteurs pour attirer les IDE, tels que la bonne gouvernance, la sécurité juridique et la renonciation à la pratique des nationalisations; ajoute que les pays à bas revenus doivent avoir les moyens de négocier efficacement avec les multinationales afin d'obtenir une part équitable de leurs bénéfices, et rappelle qu'ils devraient pouvoir développer des politiques adéquates pour imposer des contrôles sur les capitaux, car le droit de prélever des recettes fiscales et de les redistribuer est un élément clé de la souveraineté et de la légitimité des États et, par conséquent, un préalable à la bonne gouvernance;
31. observe que le gouvernement français a commandé des études sur les incitations politiques en faveur de la fiscalité, mais qu'il faut aller plus loin; demande par conséquent à la Commission d'étudier si d'autres méthodes d'octroi de l'aide, par exemple des

subventions plutôt que des prêts, pourraient contribuer à limiter ou à compenser les effets potentiellement négatifs de l'aide sur l'accroissement des recettes publiques, et si l'aide budgétaire et les améliorations de la transparence et de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques qu'elle entraîne débouche, à long terme, sur une meilleure acceptation du paiement de l'impôt par les citoyens;

32. estime qu'il faudrait accorder plus d'attention à la manière dont les gouvernements peuvent utiliser les politiques fiscales pour diminuer les inégalités au niveau des revenus et du bien-être, en réduisant les différences entre hommes et femmes face aux obligations fiscales;
33. estime qu'il convient de se concentrer sur les principes de la neutralité, de l'égalité et de la simplicité des régimes fiscaux dans les pays en développement, au travers des moyens suivants:
  - a) un impôt qui ne repose sur des prélèvements plus importants des revenus des pauvres, mais plutôt sur une plus grande part des revenus ou du patrimoine des contribuables, à mesure qu'ils augmentent;
  - b) un impôt qui n'induisse aucune discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le type de ménage, la citoyenneté ou l'état civil;
  - c) un régime fiscal clair, simple et transparent qui ne puisse donner lieu à des interprétations divergentes et indésirables de la législation fiscale visant à obtenir des réductions d'impôt massives au détriment des dépenses sociales;
  - d) un traitement fiscal identique des bénéfices et pertes véritables de toutes les sources de revenus, de façon à ce que les bénéfices soient imposés et les pertes déductibles;
  - e) un taux d'imposition solidement lié aux différents stades du développement économique;
  - f) l'uniformisation des taux d'imposition des sociétés en calculant les taux d'imposition sur la base de leur volume plutôt que leurs secteurs d'activité;
34. estime que l'OCDE doit élaborer de nouvelles lignes directrices sur les prix de transfert, moyen incontournable pour empêcher certaines multinationales de transférer leurs bénéfices dans des pays à l'imposition plus favorable, afin qu'elles s'acquittent de leurs taxes dans les pays – y compris les pays en développement – où elles ont effectivement réalisé leurs bénéfices;
35. estime qu'un système d'impôts à taux faible pour les bas et moyens revenus, reposant sur une assiette fiscale élargie et excluant toute exonération et préférence fiscales discrétionnaires, notamment pour les industries extractives, est indispensable; souligne qu'il est nécessaire de développer les investissements publics dans des projets ayant un impact local positif sur les plans économique, social et environnemental, tout en veillant à ne pas mettre en place des formes quelconques de dumping fiscal;

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

#### *Évaluation erronée de la valeur des échanges commerciaux*

36. souligne que l'évaluation erronée de la valeur des échanges commerciaux est l'un des principaux vecteurs de sortie illégale de capitaux; invite la Commission à contribuer à améliorer les compétences du secteur public des pays en développement sur ces questions et à faire des propositions concrètes afin de s'assurer que le G20, l'OCDE, les Nations unies et l'OMC envisagent un ensemble plus large d'indicateurs et de méthodes de lutte contre ce phénomène, notamment les méthodes américaines de bénéfices comparables qui ont donné des résultats prometteurs dans la détermination de la fixation incorrecte du prix des transactions;
37. appelle à lutter contre les manipulations illégitimes des prix de transfert et souhaite une révision des réglementations fiscales au niveau mondial qui aille au-delà de la méthode des bénéfices comparables, au cas où il existerait des méthodes plus prometteuses et plus efficaces pour combattre ces phénomènes; souligne que l'Union européenne, le G20 et l'OMC en général devraient concentrer leurs efforts sur des méthodes basées sur le principe de pleine concurrence, selon lequel les opérations fiscalement pertinentes doivent être soumises aux mêmes critères que celles pratiquées entre des entreprises indépendantes;
38. demande instamment à l'Union européenne de défendre, au sein du G20 et de l'OCDE, le principe de l'échange automatique d'informations en matière fiscale sur la base de la directive sur la fiscalité de l'épargne, en tant que moyen de freiner les flux financiers illicites dans les juridictions opaques;
39. demande la mise en place d'une taxe sur les transactions financières, dont le produit devrait améliorer le fonctionnement des marchés en faisant reculer la spéculation et contribuer à financer les biens publics mondiaux tels que le développement et la lutte contre le changement climatique, et réduire les déficits publics; estime qu'une telle taxe devrait être établie sur une base aussi large que possible, mais qu'à défaut, elle devrait être mise en place, dans un premier temps, à l'échelle de l'Union européenne; invite la Commission à produire rapidement une étude de faisabilité intégrant la notion de "conditions égales" au niveau mondial et à présenter, le cas échéant, des propositions législatives concrètes dans les meilleurs délais;
40. propose d'inclure une disposition spécifique relative à la bonne gouvernance fiscale dans le cadre de la révision de l'Accord de Cotonou;
41. invite les États membres de l'Union européenne à prendre des mesures similaires dans le cadre de leurs programmes d'aide bilatérale;

#### *Industries extractives*

42. demande instamment que des initiatives soient lancées pour promouvoir une plus grande transparence dans les situations de rentes liées aux ressources naturelles, notamment au travers de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et l'initiative sur la

transparence du secteur des industries extractives; se félicite de l'adoption des amendements relatifs aux "minerais des conflits" au Congo et relatifs à la transparence à inscrire dans la loi de réforme de la réglementation financière et invite la Commission à faire une proposition législative qui aille dans le même sens sans minimiser la responsabilité des gouvernements des pays en développement et sans faire peser une charge bureaucratique excessive sur les entreprises, car cela a déjà été critiqué par des acteurs de ces pays et pourrait se révéler contreproductif;

43. souligne qu'il faut poursuivre l'exploitation des ressources naturelles pour aider les pays concernés à atteindre leurs objectifs sociaux et économiques plus généraux, ce qui, pour les gouvernements des pays en développement, implique d'élaborer une vision, le cas échéant avec des acteurs et des experts internationaux, quant à la manière d'intégrer ce secteur dans leur avenir économique; estime que pour certains pays, la meilleure utilisation des ressources naturelles pourrait être de les laisser dans le sous-sol en vue de leur exploitation ultérieure, tandis que pour d'autres, il pourrait au contraire s'agir de les extraire rapidement car elles constituent une source intermédiaire de recettes publiques permettant de générer des recettes visant à soutenir les investissements nécessaires à la croissance et à répondre aux besoins urgents de la population;
44. souligne que les pays en développement devraient être des partenaires à part entière dans les discussions relatives à de nouvelles initiatives dans le secteur de l'extraction des ressources naturelles et lors de l'adoption de ces initiatives; ajoute que les nouveaux dispositifs dans ce domaine devraient revêtir la forme de normes internationales généralisées afin d'éviter de créer une nouvelle mosaïque de réglementations qui serait contreproductive du point de vue des gouvernements, des administrations fiscales et des entreprises multinationales;
45. souligne que les propositions de la Commission et les initiatives non gouvernementales sur la transparence relatives au secteur des industries extractives, comme la charte sur les ressources naturelles, les "principes de l'Équateur" et les lignes directrices par "ressource critique" pour les investisseurs et les entreprises, sont en réalité favorables à ce secteur; estime qu'elles instaurent la sécurité juridique, permettent des partenariats durables à long terme et constituent des garde-fous contre les renationalisations, les réouvertures de négociations ou les expulsions; est conscient que des problèmes restent à résoudre, comme l'obligation qui peut être imposée aux entreprises de divulguer des informations commercialement sensibles, ce qui nuit à leur compétitivité, ou le fait que certains accords avec des gouvernements reposent sur des informations tenues secrètes;
46. estime que les bénéfices tirés des ressources naturelles devraient toujours être considérés comme un moyen intermédiaire d'accroître les recettes publiques; souligne que l'application d'une fiscalité efficace aux ressources naturelles permet souvent de faire progresser la fiscalité directe, comme l'impôt sur le revenu des sociétés et les recettes non fiscales, telles que les redevances;
47. souligne qu'un grand nombre d'États dits "rentiers", qui bénéficient de situations de rentes confortables grâce à leurs ressources naturelles, en particulier le pétrole et les minerais, ne sont guère encouragés dans la voie de la responsabilité, de la coopération ou de l'efficacité; réaffirme que des mécanismes de contrôle institutionnel et démocratique forts

sont des éléments indispensables dans la lutte contre la criminalité économique; invite en particulier la Commission à intensifier son aide au développement en ce qui concerne la rédaction des contrats entre les multinationales et les pays en développement portant sur l'exploitation des ressources naturelles;

48. invite la Commission et le Conseil à s'engager davantage dans l'initiative sur la transparence du secteur des industries extractives, en la finançant et en participant à son organe directeur;
49. rappelle que la qualité des rapports financiers est un élément essentiel pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale; estime que l'élaboration de rapports par pays est extrêmement importante pour les industries extractives, mais rappelle toutefois qu'elle serait tout aussi précieuse pour les investisseurs de tous les secteurs, ce qui stimulerait la bonne gouvernance à l'échelle mondiale; demande par conséquent à la Commission de préconiser l'intégration, dans la norme internationale d'information financière de l'IASB (Conseil des normes comptables internationales), d'une exigence selon laquelle les entreprises multinationales doivent déclarer leurs revenus et les taxes payées pays par pays; rappelle que cette demande rejoint la nécessité d'améliorer la responsabilité sociale des multinationales; invite la Commission à intégrer les rapports par pays dans sa réforme des directives comptables;
50. demande la mise en place d'obligations d'information financière pays par pays pour les sociétés transnationales, portant également sur les bénéficiaires, avant et après impôts, afin d'améliorer la transparence et l'accès aux données pertinentes pour les administrations fiscales; est d'avis que, pour que tous les secteurs et toutes les sociétés soient couverts uniformément, l'Union européenne devrait introduire ce principe dans le cadre des prochaines révisions de la directive sur la transparence et des directives comptables européennes, tandis qu'à l'échelle internationale, la Commission devrait exercer une pression sur l'IASB pour que la norme correspondante soit développée le plus rapidement possible; invite à nouveau la Commission à l'informer, au cours des six prochains mois, des résultats de sa consultation publique et de ses discussions avec l'IASB sur cette question;
51. souligne l'importance des rapports par pays et demande que les négociations dans ce domaine soient intensifiées:
  - a) les gouvernements et les groupements internationaux (notamment le G20 et les Nations unies) devraient soutenir l'élaboration d'une norme d'information financière pays par pays et la faire adopter officiellement par le Conseil des normes comptables internationales;
  - b) l'OCDE devrait poursuivre son étude de faisabilité sur l'élaboration des informations financières par pays, et en rendre compte en 2011 au G20 et aux Nations unies;
  - c) le Conseil international des normes comptables devrait adopter une nouvelle norme englobant les rapports par pays;
  - d) la société civile et les médias devraient, à l'avenir, exploiter les informations contenues dans ces rapports pour responsabiliser les gouvernements et les

multinationales;

***Améliorer la coordination des donateurs***

52. prend acte des conclusions de l'enquête synthétique ("Mapping Survey") de la CCI, selon laquelle une coordination des donateurs est nécessaire dans le domaine de la fiscalité et du développement; encourage la Commission à prendre des initiatives à cet effet et à renforcer son soutien aux initiatives multilatérales et régionales telles que le Forum africain d'administration fiscale et le Centre interaméricain des administrations fiscales;

***Améliorer l'architecture internationale pour lutter contre les paradis fiscaux***

53. souligne que l'aide publique au développement (APD) conventionnelle ne permettra pas d'éradiquer la pauvreté dans le monde si le G20, l'OCDE et l'Union européenne ne prennent pas des mesures ambitieuses contre les paradis fiscaux et les structures fiscales dommageables;

54. constate que, depuis la tenue du sommet du G20 le 2 avril 2009, les centres financiers extraterritoriaux (offshore) se sont engagés à respecter les normes de l'OCDE sur la transparence et l'échange de données; constate cependant que les structures dommageables des paradis fiscaux prédominent toujours; demande une fois de plus que des mesures soient prises, au-delà du cadre de l'OCDE, pour lutter contre les paradis fiscaux en raison de leurs diverses défaillances; réaffirme à cet égard ses préoccupations quant au fait que les normes internationales de l'OCDE supposent un échange d'informations à la demande, et non un échange automatique d'informations comme dans le cadre de la directive sur la fiscalité de l'épargne; critique également le fait que l'OCDE permet aux États d'éviter de se retrouver sur sa liste noire par la simple promesse de respecter les principes de l'échange d'informations, mais sans veiller à ce que ces principes soient effectivement mis en pratique; estime également que la conclusion d'accords avec 12 pays, qui permet à un État d'être retiré de la liste noire, est un critère arbitraire puisqu'il ne repose sur aucun indicateur qualitatif permettant une évaluation objective du respect des pratiques de bonne gouvernance;

55. souligne le fait que, chaque année, les pays en développement perdent 800 milliards d'euros au profit des paradis fiscaux et de flux financiers illicites; indique qu'une plus grande transparence des processus financiers pourrait constituer un grand pas en avant sur la voie de la réduction de la pauvreté et sur celle de la création de richesse;

56. estime que l'échange automatique d'informations devrait être la règle en toutes circonstances; se félicite, sur ce point, de la proposition de coopération administrative dans le domaine fiscal faite par la Commission afin d'étendre notamment la coopération entre États membres aux impôts de toute nature, de supprimer le secret bancaire et d'instaurer l'échange automatique d'informations comme règle générale;

57. salue le fait que certains États membres ont signé la convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE sur l'assistance administrative en matière fiscale et exhorte les dix-sept autres États membres à le faire;

58. invite l'Union européenne à renforcer son action et à prendre des mesures concrètes, telles

que des sanctions, contre l'évasion fiscale et la fuite illicite des capitaux; demande au Conseil d'examiner la possibilité de mettre en place un mécanisme multilatéral d'échange automatique d'informations fiscales, en collaboration étroite avec le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale;

59. invite la Commission à adopter des critères plus stricts pour l'identification des paradis fiscaux et à œuvrer à l'élaboration d'un accord régissant l'échange d'informations fiscales à l'échelle internationale qui soit multilatéral, contraignant et automatique, y compris pour les trusts et les fondations, en envisageant des contre-mesures en cas de non-respect; invite la Commission à soutenir les pays en développement dans leur lutte contre les sorties illégales de fonds et la fuite des capitaux, étant donné qu'il s'agit d'un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement; attire en particulier l'attention de la Commission sur sa résolution du 24 avril 2009 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts<sup>1</sup> et sur les mesures recommandées pour la lutte contre les paradis fiscaux;
60. exprime sa préoccupation quant aux effets pervers des conventions fiscales sur la répartition des recettes fiscales; observe que la méthode d'octroi du droit d'imposition sur la base du principe de domiciliation fiscale, et non sur celui de l'État de la source, contribue à transformer les paradis fiscaux en des lieux plus attractifs; estime que les conventions fiscales devraient être réexaminées en vue d'une certaine équité, ce qui implique la possibilité d'accorder le droit primaire d'imposition dans l'État de la source où les activités se déroulent effectivement;
61. déplore le fait que le G20 n'ait pas encore proposé de calendrier précis, ni de mécanisme concret de sanctions, pour donner corps à la lutte contre les paradis fiscaux; demande l'adoption d'une convention internationale visant à éliminer les structures fiscales dommageables, qui comporterait des sanctions à la fois pour les juridictions non coopératives et pour les institutions financières qui travaillent avec des paradis fiscaux; exhorte l'Union européenne à adopter des mesures similaires à la législation américaine de lutte contre les paradis fiscaux ("US Stop Tax Havens Abuse Act") et à étudier la possibilité de retirer les licences bancaires aux institutions financières qui travaillent avec ces paradis;
62. estime que l'Union européenne devrait également veiller à la cohérence de la mise en œuvre des normes applicables à la surveillance prudentielle, à la fiscalité et au blanchiment d'argent à l'échelle européenne et internationale;
63. souhaite que les structures des "fonds vautours" soient rendues publiques à l'échelle internationale pour permettre de les identifier et d'interdire leurs activités;
64. demande la création, dans le cadre des APE, d'un mécanisme de contrôle indépendant afin d'évaluer l'impact fiscal net de la suppression des droits de douane, en même temps que les progrès réalisés en matière de réformes fiscales pays par pays; demande également l'introduction d'une clause prévoyant la révision globale obligatoire de tous les APE dans les trois à cinq ans, qui permette la modification de leurs dispositions dans le sens de

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2009)0325.

l'éradication de la pauvreté, du développement durable et de l'intégration régionale; demande enfin que soit réalisée une évaluation obligatoire des progrès de chaque pays en ce qui concerne la mise en œuvre de réformes fiscales ou le prélèvement efficace de l'impôt, conformément aux dernières versions du modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune;

65. souligne que les administrations fiscales des pays en développement doivent coopérer si elles ne sont pas sous la tutelle de leur ministère des finances respectif, en particulier en matière fiscale et budgétaire, non pas afin de stimuler les rivalités et les jalousies, mais bien d'encourager les bonnes relations et la bonne gouvernance fiscale;
66. souhaite la création ou, si c'est déjà le cas, l'amélioration institutionnelle des administrations fiscales (semi-)autonomes, via des systèmes de vérification et d'équilibrage adéquats, pour éviter leur contournement par ces administrations au moyen de décisions politiques intéressées ou leur utilisation comme des sources de revenus privées ou comme des moyens d'intimidation d'opposants politiques;
67. souligne, dans ce contexte, que la réputation et l'autonomie de gestion dont jouissent les administrations fiscales autonomes devraient être équilibrées par leurs structures de gouvernance pluralistes, qui veillent à ce que:
  - a) ces administrations disposent d'un budget garanti qui ne puisse être modifié par le gouvernement;
  - b) leurs compétences, leurs responsabilités et leurs pouvoirs soient inscrits dans la législation et puissent être protégés par les autorités policières et judiciaires;
  - c) les nominations à leur conseil de surveillance (à créer) soient effectuées par un large éventail d'organes publics (ministères différents, associations professionnelles et juridiques);
  - d) les mandats à leur conseil de surveillance soient de longue durée et à terme fixe;
  - e) leur personnel d'encadrement et d'exécution soit uniquement responsable devant le conseil de surveillance;
68. estime que le développement d'un système fiscal efficace dans les pays en développement doit devenir le fondement de leurs finances publiques; estime que la nouvelle politique d'investissement de l'Union européenne dans ces pays doit contribuer à mettre en place un environnement plus propice aux investissements privés étrangers et nationaux, et à créer les conditions d'une aide internationale plus efficace; rappelle que cette politique doit être centrée sur le développement des PME, notamment à travers l'octroi de microcrédits, et doit encourager l'innovation, l'efficacité des services publics, les partenariats public-privé et le transfert de connaissances pour favoriser la croissance;
69. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Historique

En avril 2009, la Commission européenne a publié une communication intitulée "Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal", afin de lancer un débat sur 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). En outre, elle a publié un document de travail intitulé "Fiscalité et développement - Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal".

L'objectif du document de la Commission est d'améliorer les effets de synergie entre la politique fiscale et la politique du développement, afin de les rendre plus efficaces, d'identifier les difficultés rencontrées par les pays en développement dans la mobilisation des recettes par l'impôt, y compris les facteurs nationaux et internationaux, et de suggérer certaines modalités grâce auxquelles l'Union européenne puisse faire davantage et mieux utiliser les fonds et les instruments existants dont elle dispose.

En outre, en février 2010, le Parlement européen a approuvé une résolution sur le même sujet.

### **1. Observations sur la proposition de la Commission**

#### Aspects positifs:

#### **Réalisation des OMD et gouvernance fiscale**

La Commission reconnaît clairement le lien entre la réalisation des OMD et la gouvernance fiscale. La fiscalité est essentielle pour jeter les bases d'un système démocratique responsable et adaptable.

#### **Principe d'appropriation des stratégies de développement**

L'Union européenne est attachée au principe d'appropriation des stratégies de développement et reconnaît la responsabilité première des pays en développement eux-mêmes pour améliorer leurs systèmes de recettes, en fonction de leurs propres situations économiques et politiques et de leurs choix.

#### **Engagement en faveur du soutien des systèmes fiscaux des pays en développement**

La Commission a l'intention d'utiliser les instruments de l'Union européenne pour offrir un soutien renforcé à la conception des systèmes fiscaux des pays en développement et à l'application des principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal, par exemple en accordant une plus grande attention à l'intégration effective des principes de bonne gouvernance en matière fiscale dans la programmation, la mise en œuvre et le suivi des documents de stratégie par région et par pays.

### **Norme internationale d'information financière pays par pays**

La Commission soutient la norme d'information financière pays par pays pour les multinationales en tant qu'outil de détection de l'évasion fiscale internationale et des pratiques d'évasion. Il convient également de souligner qu'une communication sur la responsabilité sociale des entreprises examinera comment mettre en place un système de communication obligatoire des données sur la gouvernance dans le cadre des comptes annuels.

### **Dialogue international et coopération en matière fiscale**

La Commission a l'intention d'accélérer le processus de dialogue et de coopération internationale en matière fiscale, notamment en renforçant la participation des pays en développement dans les instances internationales pertinentes.

### **Accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF)**

La Commission insiste sur la nécessité de conclure et de mettre en œuvre des accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF), y compris à travers un mécanisme multilatéral, en se référant au modèle de la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne, basée sur l'échange automatique d'informations.

#### Aspects négatifs:

#### **Recettes douanières**

Le document de la Commission ne traite pas de l'impact négatif de la libéralisation des échanges, en termes de recettes douanières, pour les pays à faible revenu. Bien qu'il réaffirme la nécessité de transférer la base des ressources des tarifs extérieurs communs vers d'autres types d'imposition, il préconise l'approfondissement de l'intégration régionale, grâce à la poursuite de la libéralisation des échanges. De cette façon, la Commission ignore totalement les difficultés soulevées par l'érosion des recettes douanières, en particulier pour les pays pauvres qui, selon les études réalisées par le Fonds monétaire international (FMI), ont pu remplacer, dans le meilleur des cas, 30 % des taxes commerciales perdues. Il n'existe pas non plus de proposition pour élargir l'assiette fiscale afin de garantir un système fiscal équitable et progressif.

#### **Actuelles lacunes au niveau des lignes directrices de l'OCDE**

L'objectif de la Commission est d'encourager et de soutenir les pays en développement dans l'adoption et l'application des normes internationales dans le domaine fiscal, sans émettre de critiques ou d'observations au sujet des lacunes qu'elles contiennent actuellement dans le cadre fixé par l'OCDE. À cet égard, il convient de rappeler que le code de conduite de l'OCDE permet aux gouvernements d'échapper à sa liste noire s'ils promettent simplement de respecter les principes d'échange de données, ce qui le transforme en une simple "déclaration de principes", au lieu de l'appliquer réellement.

#### **Adoption et mise en œuvre des lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert**

Tout en soutenant l'adoption et la mise en œuvre des lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert dans les pays en développement, la Commission mentionne la nécessité d'enquêter sur l'application du principe de pleine concurrence et ne propose pas d'autre méthodologie.

## **Érosion des recettes fiscales**

Malheureusement, le document ne mentionne pas l'érosion des recettes fiscales causée par la concurrence fiscale entre pays dans une économie mondialisée.

## **Quelques étapes nécessaires**

### **A. Lutter contre les paradis fiscaux**

1. La lutte contre les paradis fiscaux est une priorité essentielle pour la réalisation des OMD. En effet, les paradis fiscaux contribuent à affaiblir la qualité des institutions et du système politique dans les pays en développement. Ils rendent la criminalité économique plus rentable, encouragent la recherche de situations de rentes et accroissent la distribution inéquitable des recettes fiscales.

i) La pratique du secret dans les paradis fiscaux contribue à l'asymétrie des informations entre les investisseurs, et réduit ainsi l'efficacité des marchés financiers internationaux. Cette situation conduit à des primes de risques plus élevées et augmente ainsi les coûts de l'emprunt pour les pays riches et les pays pauvres.

ii) Les conventions fiscales contribuent à transformer les paradis fiscaux en des lieux plus attractifs. Un large éventail de conventions fiscales bilatérales cherche à résoudre le problème de la double imposition résultant du principe selon lequel, en vertu du droit fiscal international, le pays où un propriétaire est domicilié ou enregistré (principe de domiciliation fiscale) et le pays où le revenu est perçu (principe de l'État de la source) ont tous les deux le droit de taxer les plus-values. Dans le cas des paradis fiscaux, où les personnes morales sont enregistrées dans une juridiction pour bénéficier d'avantages fiscaux, la mise en œuvre du principe de domiciliation fiscale conduit à une division inégale des recettes fiscales, étant donné qu'une faible partie de l'activité économique est effectivement réalisée dans le paradis fiscal. Dans ces conditions, les principes d'équité suggèrent que le droit d'imposition devrait revenir à l'État de la source.

iii) Bien que de nombreuses conventions fiscales entre les membres de l'OCDE et les pays en développement tiennent compte des conséquences du principe de domiciliation fiscale sur la répartition des impôts, en donnant à l'État de la source le droit de procéder à un prélèvement à la source à hauteur d'un montant déterminé (ce système permet de garantir que l'État de la source perçoive également une partie des recettes fiscales), les conventions fiscales entre les paradis fiscaux et les pays en développement ne prévoient pas une telle retenue à la source.

iv) Les conventions fiscales conclues entre les paradis fiscaux et les pays en développement contribuent souvent à une réduction significative de l'assiette fiscale de ces derniers, tandis que la fragilité des finances publiques constitue l'un des principaux défis dans un certain nombre de pays en développement. En outre, les conventions fiscales n'affecteront pas les structures dommageables qui existent dans les paradis fiscaux (telles que l'utilisation des règles de confidentialité et de domicile fictif). Par conséquent, il convient de s'assurer que les conventions fiscales n'empêcheront pas la poursuite des actions de lutte contre les paradis fiscaux et qu'elles seront révisées en conséquence.

## **B. Évaluation erronée de la valeur des échanges commerciaux**

Un prix de transaction intragroupe incorrect dans le but de transférer des bénéfices à partir de juridictions à taux d'imposition élevé vers des juridictions à faible imposition, constitue l'un des vecteurs les plus importants de flux financiers illicites. Il constitue un problème majeur pour les pays riches et les pays pauvres: il conduit en effet à de vastes distorsions de concurrence entre entreprises nationales et multinationales, et peut entraîner une perte significative en termes de recettes fiscales. Il existe certes des lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert par les entreprises multinationales, mais il est possible de les améliorer.

## **C. Faiblesse de l'architecture internationale pour lutter contre les paradis fiscaux**

Bien qu'un certain nombre d'organisations internationales se penchent sur les questions liées aux effets dommageables des paradis fiscaux (OCDE, FMI, GAFI, FSF, Nations unies), aucune de ces organisations ne dispose d'un mandat spécifique pour aborder directement la question des paradis fiscaux. La collaboration internationale dans ce domaine vise essentiellement le blanchiment d'argent et la mise en place de conventions fiscales comprenant le droit d'obtenir des informations auprès d'autres États sur des questions fiscales spécifiques. En outre, le cadre international souffre de plusieurs faiblesses fondamentales:

- les pays en développement sont exclus d'un certain nombre d'initiatives (comme dans le cas de l'OCDE et du GAFI);
- aucune des initiatives n'est adaptée pour surmonter les principaux problèmes liés à des flux financiers illicites, parmi lesquels le manque d'échange automatique d'informations sur la propriété et le manque de visibilité concernant les prix de transfert au sein des entreprises;
- la participation pleine et entière dans les différentes instances et initiatives exige souvent un niveau d'expertise et une capacité dont de nombreux pays en développement ne disposent pas.

## **D. La "malédiction des ressources naturelles"**

Un large éventail de pays qui peuvent être désignés comme des "rentiers" (bénéficiant de situations de rentes abondantes grâce à leurs ressources naturelles, en particulier celles du pétrole et des minéraux) et qui n'ont pas besoin de prélever des impôts auprès de leurs citoyens, ont tendance à:

- être indépendants des citoyens-contribuables et, par conséquent, ne leur rendent pas compte;
- avoir peu d'incitations à promouvoir le développement économique général;
- utiliser les recettes du pétrole pour acheter l'opposition et financer la répression afin de garantir la sécurité intérieure;
- avoir peu d'incitations à mettre en place une structure bureaucratique efficace pour prélever et gérer les taxes.

Des initiatives ont été prises pour promouvoir une plus grande transparence en ce qui concerne les dépenses de rentes liées aux ressources naturelles, y compris pour les entreprises innovantes, par exemple l'initiative sur la transparence du secteur des industries extractives

(EITI). De telles initiatives doivent être soutenues et les entreprises transnationales doivent dévoiler leurs bénéfices et les impôts payés "pays par pays" de manière à rendre possible la comparaison quant à ce qu'elles paient dans chaque pays en développement où elles opèrent. Les informations pays par pays sont liées au soutien des entreprises multinationales en matière de responsabilité sociale des entreprises.

### **E. Mondialisation et problèmes fiscaux**

La mondialisation exacerbe les problèmes fiscaux, dans la mesure où les capitaux mobiles deviennent plus difficiles à taxer. Ce problème concerne en particulier l'imposition des plus-values des sociétés enregistrées dans les paradis fiscaux. Les pays en développement ont besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour imposer des contrôles sur les capitaux et d'autres mesures pour dissuader la spéculation et assurer la stabilité financière.

#### **Élargir l'assiette fiscale**

Élargir l'assiette fiscale est une priorité essentielle pour permettre aux pays pauvres d'atteindre les OMD<sup>1</sup>. Au cours des vingt dernières années, les réformes fiscales dans le monde ont vu l'abandon du recours aux taxes sur le commerce et l'introduction de taxes à la consommation à grande échelle (TVA). Un problème à résoudre est le déclin relatif des taxes sur les échanges (à la suite de la libéralisation des tarifs) et l'introduction de taxes à la consommation comme la TVA ou de taxes sur l'énergie. Bien que la fiscalité indirecte soit une solution pratique pour élargir l'assiette fiscale dans les économies où le secteur informel est important, la TVA n'est pas un instrument idéal car il se compose d'un système régressif de la fiscalité. En outre, la TVA a l'inconvénient d'être plus difficile à prélever que les taxes sur les échanges qu'elle a remplacées. La réforme fiscale doit viser à développer la fiscalité directe, tout en s'assurant que les multinationales paient leur juste part des impôts.

#### **"Appropriation" de la stratégie en matière fiscale**

La fiscalité n'est pas seulement une question technique qui peut être transférée d'un contexte à un autre sans tenir compte des autorités locales. L'approche des donateurs doit tenir compte des spécificités du contexte socio-économique de chaque pays.

#### **Meilleure coordination entre les donateurs**

Les donateurs peuvent faire davantage pour soutenir les efforts de prélèvement de recettes dans les pays partenaires et d'une manière qui puisse améliorer la gouvernance. Une étude menée par le Fonds monétaire international (FMI) en 2005 montre que sur les 7,1 milliards de dollars dépensé en 2005 au titre de l'aide bilatérale pour l'administration, la politique économique et la gestion des finances publiques, 1,7 % seulement est allé à l'aide fiscale. Les chiffres pour 2004, 2003 et 2002 ont été de 2,7 %, 2,2 % et 3,5 % respectivement<sup>2</sup>. En outre, il convient de mieux refléter l'impact des différentes modalités d'aide sur la responsabilisation et la fiscalité nationales.

---

<sup>1</sup> Alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques génère environ 7 % de PIB dans les pays développés, et est payé par environ 45 % de la population, le chiffre correspondant pour les pays en développement ne représente que 2 % du PIB, payé par moins de 5 % de la population.

<sup>2</sup> Sources: "Governance, Taxation and Accountability: issues and practices", OCDE, 2008.

22.11.2010

## **AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES**

à l'intention de la commission du développement

sur la fiscalité et le développement - coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal (2010/2102(INI))

Rapporteur pour avis (\*): Sirpa Pietikäinen

(\*) Commission associée – article 50 du règlement

### **SUGGESTIONS**

La commission des affaires économiques et monétaires invite la commission du développement, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de l'initiative de la Commission de renforcer les capacités en matière de bonne gouvernance fiscale pour le développement et estime qu'un cadre réglementaire, conçu pour soutenir la coopération fiscale internationale, la transparence, le développement des secteurs public et privé et la croissance économique, est nécessaire;
2. rappelle qu'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal ne peut pas être exportée ou imposée de l'extérieur, et qu'il revient à chacun des États de décider de sa politique fiscale; invite donc la Commission et les gouvernements nationaux à ne pas entraver le processus et à collaborer avec tout pays qui déciderait d'une augmentation conséquente et équitable de la fiscalité ayant des incidences sur les entreprises étrangères présentes sur son sol, notamment dans le domaine de l'extraction des ressources primaires, importante richesse des pays en développement;
3. rappelle que la diminution des ressources douanières, induite notamment par les accords de partenariat économique avec l'Union européenne, a une influence négative sur les ressources financières immédiatement disponibles des pays en développement; demande donc à la Commission, pour compenser ces pertes, d'encourager les pays en développement, dans le cadre d'une éventuelle assistance à l'amélioration des systèmes

fiscaux nationaux, à privilégier les impôts directs progressifs par rapport aux impositions indirectes, notamment celles qui reposent sur la consommation, qui, de par leur nature, ont des conséquences plus dures sur les populations à faibles revenus;

4. fait observer que des systèmes fiscaux efficaces, progressifs et équitables sont essentiels pour le développement, car ils contribuent au financement de la fourniture de biens publics ainsi qu'à la construction de l'État et à la bonne gouvernance, que l'objectif des pays pauvres doit être de substituer à la dépendance de l'aide étrangère une autonomie fiscale, mais que la fraude et l'évasion fiscales entravent toutefois la réalisation de ces objectifs de développement;
5. invite la Commission à adopter des critères plus stricts pour l'identification des paradis fiscaux et à œuvrer à l'élaboration d'un accord régissant l'échange d'informations fiscales à l'échelle internationale qui soit multilatéral, contraignant et automatique, y compris pour les trusts et les fondations, en envisageant des contre-mesures en cas de non-respect; invite la Commission à soutenir les pays en développement dans leur lutte contre les sorties illégales de fonds et la fuite des capitaux, étant donné qu'il s'agit d'un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement; renvoie en particulier la Commission au rapport P6 - TA(2009)0325 et aux mesures recommandées pour la lutte contre les paradis fiscaux;
6. demande la mise en place d'une taxe sur les transactions financières, dont le produit devrait améliorer le fonctionnement des marchés en faisant reculer la spéculation et contribuer à financer les biens publics mondiaux tels que le développement et la lutte contre le changement climatique, et réduire les déficits publics; estime qu'une telle taxe devrait être établie sur une base aussi large que possible, mais qu'à défaut, elle devrait être mise en place dans un premier temps à l'échelle de l'Union européenne; invite la Commission à produire rapidement une étude de faisabilité intégrant la notion de conditions égales au niveau mondial et à présenter, le cas échéant, des propositions législatives concrètes dans les meilleurs délais;
7. se félicite de l'initiative régionale sur la coopération fiscale pour permettre aux pays en développement de discuter du rôle de la fiscalité en matière de construction de l'État et de renforcement des capacités et pour partager les meilleures pratiques en matière d'administration fiscale;
8. est conscient que l'amélioration qualitative et quantitative de la mobilisation des ressources financières nationales des pays en développement portera ses fruits à long terme; invite l'Union européenne à maintenir son offre d'assistance sous toutes ses formes tant que les pays en développement l'estimeront nécessaire pour le financement de leur propre développement;
9. demande qu'une certaine cohérence soit imposée entre le soutien financier de l'Union européenne et l'ouverture de l'accès à ses marchés à certains pays, et que leur niveau de coopération soit renforcé avec les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal;
10. propose d'inclure une disposition spécifique relative à la bonne gouvernance fiscale dans le cadre de la révision de l'Accord de Cotonou;

11. invite les États membres de l'Union européenne à prendre des mesures similaires dans le cadre de leurs programmes d'aide bilatérale;
12. demande la mise en place d'obligations d'information financière pays par pays pour les sociétés transnationales, portant également sur les bénéficiaires, avant et après impôts, afin d'améliorer la transparence et l'accès aux données pertinentes par les administrations fiscales; est d'avis que, pour que tous les secteurs et toutes les entreprises soient couverts de manière uniforme, l'Union européenne devrait introduire ce principe dans le cadre des prochaines révisions de la directive sur la transparence et des directives comptables européennes, tandis qu'à l'échelon international, la Commission devrait exercer une pression sur l'IASB pour que la norme correspondante soit développée le plus rapidement possible; invite à nouveau la Commission à l'informer, au cours des six prochains mois des résultats de sa consultation publique et de ses discussions avec l'IASB sur cette question.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	9.11.2010
<b>Résultat du vote final</b>	+: 35 -: 5 0: 5
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Burkhard Balz, Godfrey Bloom, Sharon Bowles, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaş, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Markus Ferber, José Manuel García-Margallo y Marfíl, Jean-Paul Gauzès, Sven Giegold, Sylvie Goulard, Gunnar Hökmark, Othmar Karas, Jürgen Klute, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Philippe Lamberts, Werner Langen, Astrid Lulling, Hans-Peter Martin, Arlene McCarthy, Sławomir Witold Nitras, Ivari Padar, Anni Podimata, Antolin Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool
<b>Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final</b>	Thijs Berman, Herbert Dorfmann, Sari Essayah, Robert Goebbels, Sophia in 't Veld, Syed Kamall, Arturs Krišjānis Kariņš, Sirpa Pietikäinen, Bernhard Rapkay, Pablo Zalba Bidegain
<b>Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final</b>	Knut Fleckenstein

3.12.2010

## **AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL**

à l'intention de la commission du développement

sur la fiscalité et le développement: coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal  
(2010/2102(INI))

Rapporteuse: Marielle De Sarnez

### **SUGGESTIONS**

La commission du commerce international invite la commission du développement, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. rappelle que l'expansion des échanges commerciaux avec les pays en voie de développement doit avoir pour objectif de favoriser la croissance économique durable et le développement de ces pays; constate que la suppression des droits de douane entraîne inévitablement une perte de recettes douanières et doit donc être contrôlée plus étroitement, être plus progressive et aller de pair avec la mise en œuvre de réformes fiscales permettant de mobiliser des recettes compensatrices (TVA, impôt foncier, impôt sur le revenu);
2. demande la mise en œuvre systématique, dans le cadre des accords de partenariat économique (APE), de mesures de soutien aux réformes fiscales, sous forme notamment d'assistance matérielle (systèmes informatiques) et organisationnelle (formation juridique et fiscale du personnel de l'administration fiscale), si les pays en développement le demandent; souligne que des efforts particuliers sont nécessaires pour les pays africains ne bénéficiant toujours pas d'aide à long terme en matière de fiscalité;
3. réaffirme la nécessité de renforcer la cohérence entre la politique de développement et la politique commerciale de l'Union européenne; rappelle que, malgré la crise, qui a sans doute accentué la volatilité des cours des matières premières et provoqué une diminution des flux de capitaux vers les pays en développement, l'Union européenne dans son ensemble ainsi que ses États membres demeurent les principaux pourvoyeurs de l'aide au développement, puisqu'ils fournissent 56 % du total de l'aide octroyée dans le monde, soit 49 milliards d'euros en 2009; souligne que, dans ce contexte, la mise en place d'un

système de taxation efficace pour réduire la dépendance des pays en développement vis-à-vis de l'aide extérieure et des autres flux financiers extérieurs imprévisibles devrait être une priorité pour les pays en développement;

4. souligne que les recettes fiscales ne doivent pas être considérées comme une substitution à l'aide étrangère, mais plutôt comme un élément constitutif des recettes publiques permettant le développement de ces pays;
5. rappelle que l'évasion fiscale représente une perte financière considérable pour les pays en développement, et que la lutte contre ce phénomène et contre les paradis fiscaux constitue l'une des priorités de l'Union européenne afin d'aider efficacement ces pays à disposer de leurs recettes fiscales; rappelle la nécessité de prendre les mesures adéquates dans ce sens au niveau européen et international, conformément aux engagements pris notamment par le G20;
6. soutient OCDE doit élaborer de nouvelles lignes directrices sur les prix de transfert, moyen incontournable pour empêcher certaines multinationales de transférer leurs bénéfices dans des pays à l'imposition plus favorable, afin qu'elles s'acquittent de leurs taxes dans les pays, y compris les pays en développement, où elles ont effectivement réalisé leurs bénéfices;
7. estime qu'un système d'impôts à taux faible pour les bas et moyens revenus, reposant sur une assiette fiscale élargie et excluant toutes exonérations et préférences fiscales discrétionnaires, notamment pour les industries d'extraction, est indispensable; souligne qu'il est nécessaire de développer les investissements publics dans des projets ayant un impact local positif sur les plans économique, social et environnemental, tout en veillant à ne pas mettre en place des formes quelconques de dumping fiscal;
8. estime que le développement d'un système fiscal efficace dans les pays en développement doit devenir le fondement de leurs finances publiques; estime que la nouvelle politique d'investissement de l'Union européenne dans ces pays doit contribuer à mettre en place un environnement plus propice aux investissements privés étrangers et nationaux, et à créer les conditions d'une aide internationale plus efficace; rappelle que cette politique doit être centrée sur le développement des PME, notamment à travers l'octroi de microcrédits, et doit encourager l'innovation, l'efficacité des services publics, les partenariats public-privé et le transfert de connaissances pour favoriser la croissance;
9. rappelle que, si les effets positifs des APE ne se feront sentir qu'à moyen ou à long terme, les pertes de recettes sont, quant à elles, une conséquence immédiate de la réduction des tarifs douaniers;
10. demande la création, dans le cadre des APE, d'un mécanisme de contrôle indépendant afin d'évaluer l'impact fiscal net de la suppression des droits de douane en même temps que les progrès réalisés en matière de réformes fiscales pays par pays; demande également l'introduction d'une clause prévoyant la révision globale obligatoire de tous les APE dans les trois à cinq ans, qui permette la modification de leurs dispositions dans le sens de l'éradication de la pauvreté, du développement durable et de l'intégration régionale; demande que soit réalisée une évaluation obligatoire des progrès de chaque pays en ce qui concerne la mise en œuvre de réformes fiscales ou le prélèvement efficace de l'impôt,

conformément aux dernières versions du modèle de convention fiscale de l'OCDE  
concernant le revenu et la fortune.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	1.12.2010
<b>Résultat du vote final</b>	+: 22 -: 4 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	William (The Earl of) Dartmouth, Laima Liucija Andrikienė, David Campbell Bannerman, Harlem Désir, Christofer Fjellner, Joe Higgins, Yannick Jadot, Metin Kazak, Bernd Lange, David Martin, Vital Moreira, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Tokia Saïfi, Helmut Scholz, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Keith Taylor, Paweł Zalewski
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	George Sabin Cutaş, Małgorzata Handzlik, Salvatore Iacolino, Syed Kamall, Maria Eleni Koppa, Jörg Leichtfried, Carl Schlyter, Michael Theurer, Jarosław Leszek Wałęsa
<b>Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final</b>	Pablo Arias Echeverría, Markus Pieper, Giommara Uggias