COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.4.2009
COM(2009) 201 final

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

Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal

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

Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 4

2. Éléments de bonne gouvernance dans le domaine fiscal 5

2.1. Coopération fiscale actuelle au sein de l'Union européenne 5

2.2. Discussions internationales relatives à la coopération fiscale 7

3. Politique internationale de l'Union européenne relative à la bonne gouvernance dans le domaine fiscal 8

3.1. Engagements pris au niveau de l'Union européenne 8

3.2. Actions en cours 8

4. Comment renforcer le principe de bonne gouvernance dans le domaine fiscal au sein de l'UE et à l'échelle internationale 10

5. Conclusion 14

1. INTRODUCTION

Dans le contexte actuel de crise financière et économique, qui fait peser une menace croissante sur les budgets nationaux et les systèmes fiscaux, la nécessité d'une coopération internationale et de normes communes en matière fiscale (ce que l'on appelle la «bonne gouvernance dans le domaine fiscal») est une question qui revient régulièrement dans les discussions internationales.

La mondialisation, ou l'intégration économique sans cesse plus poussée des marchés favorisée par la rapidité de l'évolution technologique et les politiques de libéralisation, offre d'importantes perspectives à travers le monde. De nombreux pays retirent des avantages considérables de ce phénomène. Pour les pays de l'Union européenne, on estime qu'il est à l'origine d'un cinquième au moins des gains de revenus enregistrés depuis la Seconde Guerre mondiale[1]. Toutefois, la mondialisation a également des effets négatifs sur les plans social et économique. Ainsi, certains pays peuvent être plus vulnérables aux turbulences économiques, comme on le voit clairement aujourd'hui, ou plus exposés à la fraude et l'évasion fiscales. Dans un monde où l'argent ne connaît pas de frontières, les «paradis fiscaux», et les centres financiers internationaux trop peu réglementés, qui refusent de reconnaître les principes de transparence et d'échange d'informations, peuvent faciliter, voire encourager, la fraude et l'évasion fiscales, ce qui porte atteinte à la souveraineté fiscale des autres pays et fragilise leurs recettes. Selon une estimation de l'OCDE réalisée à la fin de l'année 2008, les paradis fiscaux de la planète ont attiré des capitaux d'une valeur comprise entre 5 000 et 7 000 milliards USD[2]; en raison du secret qui entoure les comptes concernés, il est toutefois difficile de déterminer avec exactitude les montants qui sont effectivement placés dans ces différentes juridictions. À l'heure où les budgets nationaux et, partant, les politiques sociales ou autres sont mis à rude épreuve, il s'agit là d'un problème extrêmement préoccupant.

Il serait contreproductif de rejeter la mondialisation et de fermer les marchés en raison de ces effets négatifs. Du point de vue de l'Union européenne, une solution viable consiste à mieux gérer les effets de la mondialisation en concluant avec les pays tiers, sur une base géographique aussi large que possible, des accords visant à renforcer la coopération et à établir des normes communes, y compris dans le domaine fiscal. Si des systèmes fiscaux équitables et efficaces sont essentiels pour que tous les acteurs soient mis sur un pied d'égalité dans les relations économiques et commerciales ou en matière d'investissements, ils constituent également la base financière de toutes les dépenses publiques. Cela se traduit par une bonne gouvernance dans le domaine fiscal, qui est non seulement un moyen essentiel pour contrer la fraude et l'évasion fiscales transfrontalières, mais aussi une manière de renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent, la corruption et le financement du terrorisme. On observe de toute évidence un consensus mondial croissant quant à la nécessité d'apporter une réponse suivie et coordonnée à ce problème, par la mise en place d'initiatives complémentaires dans les domaines de la régulation financière et de la fiscalité.

Les pays du G20, dans leur plan d'action adopté en novembre 2008, sont convenus d'œuvrer à l'instauration internationale de règles de transparence dans le domaine de la finance et de la

---

[1] «Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU», Economic Paper n° 254 de la DG ECFIN (Bruxelles: Commission européenne, 2006).

[2] Observations d'Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE, lors de la conférence sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales qui s'est tenue à Paris le 21 octobre 2008.

coopération administrative en matière fiscale. Dans le document qu'ils ont présenté au Conseil européen de décembre 2008[3], les ministres des finances de l'Union ont appelé à poursuivre la lutte contre les risques financiers illicites issus de juridictions non coopératives ainsi que contre les paradis fiscaux. Dans leur contribution à la réunion des ministres et des gouverneurs des banques centrales du G20 du 14 mars 2009, les ministres des finances de l'UE ont souligné la «nécessité de protéger le système financier contre les pays ou territoires où la transparence fait défaut, qui ne coopèrent pas et ne sont que peu réglementés, notamment les centres bancaires extraterritoriaux ("off-shore")», ont appelé à l'élaboration d'un «arsenal de sanctions» et ont insisté sur le renforcement nécessaire de «l'action visant à assurer une bonne gouvernance internationale dans le domaine fiscal (transparence, échange d'informations et concurrence fiscale loyale)». Le Conseil européen des 19 et 20 mars a confirmé cette position. Au sommet du G20 de Londres (2 avril 2009), les dirigeants sont convenus «de prendre des mesures à l'encontre des juridictions non coopératives, y compris les paradis fiscaux» et se sont déclarés «prêts à appliquer des sanctions pour protéger [leurs] finances publiques et les systèmes financiers», en précisant que «l'ère du secret bancaire [était] révolue». Dans le cadre de la préparation du sommet du G20, de nombreuses juridictions ont réagi en manifestant leur volonté d'appliquer dès à présent les normes internationales en matière de transparence et d'échange d'informations[4].

La présente communication a pour objet de recenser les différentes actions par lesquelles l'Union européenne peut contribuer à la bonne gouvernance dans le domaine de la fiscalité directe. Elle couvre les aspects suivants:

- la manière dont on peut améliorer la bonne gouvernance au sein de l'Union,
- les outils dont la Communauté et les États membres disposent pour encourager la bonne gouvernance au niveau international, et
- les possibilités pour les États membres d'agir de manière plus coordonnée afin de soutenir, de rationaliser et de compléter les mesures adoptées dans les enceintes internationales comme l'OCDE ou les Nations unies.

2. ÉLEMENTS DE BONNE GOUVERNANCE DANS LE DOMAINE FISCAL

2.1. Coopération fiscale actuelle au sein de l'Union européenne

Lors de la réunion du Conseil «Ecofin» du 14 mai 2008, les ministres des finances de l'Union ont défini la bonne gouvernance dans le domaine fiscal comme étant fondée sur les principes de transparence, d'échange d'informations et de concurrence fiscale loyale.

Le marché intérieur est régi par des règles communes, notamment en matière de droit des sociétés et de fiscalité[5], qui doivent permettre aux entreprises et aux particuliers de tirer un parti maximal de l'ouverture des frontières. Ces règles ont notamment permis de réduire les coûts liés au respect de la réglementation et d'encourager les investissements transfrontaliers. Toutefois, l'intégration croissante des économies au sein du marché intérieur crée également

---

[3] Document du Conseil n° 16095/1/08 REV 1.
[4] http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf
[5] http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_fr.htm

certaines difficultés. L'ouverture des frontières peut ainsi mettre les systèmes fiscaux à rude épreuve et entraver la perception de recettes suffisantes pour financer les dépenses publiques.

La législation communautaire laisse aux États membres une grande latitude dans la conception de leurs systèmes de fiscalité directe, de sorte qu'ils puissent les adapter en fonction d'objectifs et d'impératifs nationaux. Toutefois, au cours de la dernière décennie, ils sont convenus de différents mécanismes permettant d'enrayer l'érosion des assiettes fiscales et d'éliminer les distorsions dans la répartition des investissements. Ils ont par là reconnu que, seules, les actions nationales et bilatérales ne peuvent résoudre qu'une partie des problèmes liés à l'érosion fiscale, et qu'une coopération à l'échelle de l'Union européenne est essentielle. Les États membres ont adopté plusieurs mesures destinées à encourager, au sein de l'Union, la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, lesquelles sont présentées ci-après.

- *Coopération administrative, y compris échange d'informations* - Une directive sur l'assistance mutuelle[6] prévoit l'échange d'informations entre autorités fiscales dans le domaine de la fiscalité directe. Une autre, sur le recouvrement des créances fiscales[7], établit un système dans lequel un État membre peut demander l'assistance d'un autre État membre aux fins du recouvrement de créances relatives à des taxes, impôts, droits ou autres prélèvements. La directive sur la fiscalité de l'épargne[8], quant à elle, permet aux administrations fiscales d'échanger des informations sur une base systématique, même si elle ne s'applique qu'aux intérêts provenant de l'épargne des particuliers et que trois États membres ont été autorisés, à titre transitoire, à appliquer une retenue à la source.

- *Concurrence fiscale* dommageable - En complément de ces instruments législatifs relatifs à la coopération administrative, il existe un accord politique entre les États membres pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable en matière de fiscalité des entreprises dans le cadre d'une procédure d'évaluation par les pairs. Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises[9] définit les mesures fiscales dommageables comme des mesures (y compris les pratiques administratives) ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté et établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné. Au titre de ce code, qui s'applique tant aux États membres qu'à leurs territoires dépendants ou associés, plus de 400 mesures relatives à la fiscalité des entreprises ont été évaluées et plus de 100 d'entre elles, jugées dommageables, ont été abrogées ou modifiées.

- *Aides d'État* - De plus, l'application de la politique communautaire en matière d'aides d'État[10] aux mesures relevant de la fiscalité a contribué à la suppression des distorsions de concurrence résultant de régimes fiscaux spécifiques introduits par les États membres pour leurs entreprises.

---

6 Directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977, modifiée par la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004.

7 Directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008.

8 Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003.

9 http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_fr.htm

10 i) communication de la Commission 98/C 384/03, JO C 384 du 10.12.1998, p. 3; ii) rapport sur la mise en œuvre de la communication de la Commission sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, C(2004) 434 du 9.2.2004.

- *Transparence* - Ces initiatives dans le domaine de la fiscalité sont complétées par des dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés et visant à assurer la transparence du monde des affaires et de la finance.

2.2. Discussions internationales relatives à la coopération fiscale

Les efforts d'amélioration de la coopération fiscale déployés au sein de l'Union européenne se fondent en grande partie sur les principes qui régissent depuis plusieurs années l'action de l'OCDE contre la concurrence fiscale dommageable. Le travail de l'OCDE dans ce domaine comporte deux volets:

- D'une part, il s'agit de recenser, en vue de leur démantèlement, les régimes fiscaux préférentiels des 30 pays membres de l'Organisation, sur la base de critères similaires (quoique moins vastes) à ceux définis par le code de conduite de l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

- D'autre part, l'OCDE a étendu son travail aux pays non-membres de l'Organisation, y compris un certain nombre de «paradis fiscaux»[11], et obtenu, de la part de 35 de ces juridictions, un engagement politique en faveur de la mise en place d'une coopération loyale avec les membres de l'OCDE en ce qui concerne la transparence et l'échange d'informations dans le domaine fiscal. Étant donné qu'il devait être établi, à l'occasion du sommet du G20 du 2 avril 2009, une liste des juridictions dont les progrès ont été jugés insuffisants pour ce qui est de l'application des normes fiscales internationales largement reconnues, élaborées par l'OCDE, plusieurs juridictions se sont récemment engagées à mettre en œuvre ces normes, notamment la Suisse, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, Hong Kong, Macao, Singapour, le Chili, Andorre, le Liechtenstein et Monaco. Ces engagements concernent essentiellement le respect des normes internationales de l'OCDE, qui requièrent l'échange d'informations sur demande dans tous les domaines fiscaux pour l'administration et l'application de la législation fiscale nationale, sans tenir compte des exigences liées à l'intérêt national ou du secret bancaire à des fins fiscales dans la juridiction concernée. Les normes de l'OCDE prévoient également d'importantes mesures de sauvegarde en vue de protéger la confidentialité des informations échangées. À la suite du sommet du G20, l'OCDE a présenté un rapport sur la mise en œuvre des normes fiscales internationales par les juridictions faisant l'objet d'un suivi par le forum mondial de l'OCDE.

La Commission se félicite des engagements importants qui ont été pris récemment et attend leur mise en œuvre. Elle proposera une action coordonnée au niveau des États membres afin de garantir un suivi approprié lorsque cela est dans l'intérêt de l'UE. La «Déclaration de Doha sur le financement du développement», adoptée à l'occasion de la conférence internationale de suivi sur le financement du développement[12], organisée par les Nations unies et chargée

---

[11] Les paradis fiscaux sont définis dans le rapport de 1998 intitulé «Concurrence fiscale dommageable - un problème mondial.» L'OCDE retient quatre critères essentiels qui permettent de déterminer si une juridiction est un paradis fiscal: i) l'absence d'impôt ou le prélèvement d'impôts minimes uniquement; ii) le manque de transparence; iii) l'existence de dispositions législatives ou de pratiques administratives empêchant un véritable échange de renseignements avec d'autres pays sur les contribuables bénéficiant de l'absence ou de la faiblesse de l'imposition dans cette juridiction; iv) l'absence d'obligation d'exercer une activité substantielle.

[12] Doha, 29 novembre – 2 décembre 2008.

d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, contient un ferme engagement en faveur des réformes fiscales et appelle à consentir davantage d'efforts pour accroître les recettes fiscales en modernisant les systèmes fiscaux, en améliorant le recouvrement de l'impôt, en élargissant l'assiette fiscale et en luttant vigoureusement contre la fraude fiscale.

3. POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'UNION EUROPEENNE RELATIVE A LA BONNE GOUVERNANCE DANS LE DOMAINE FISCAL

3.1. Engagements pris au niveau de l'Union européenne

La politique de l'Union européenne relative à la bonne gouvernance dans le domaine fiscal a évolué au fil des ans, en fonction d'une série d'initiatives de la Commission[13] qui ont débouché sur l'adoption, par les ministres des finances réunis le 14 mars 2008 au sein du Conseil «Ecofin», de conclusions sur la bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Le Conseil a reconnu la nécessité de mettre en œuvre, sur une base géographique aussi large que possible, les principes d'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Il a par conséquent demandé qu'une disposition concernant cette bonne gouvernance soit incluse dans les accords pertinents conclus par la Communauté et ses États membres avec des pays tiers ou des groupements de pays tiers. L'objectif n'est pas de lutter contre les paradis fiscaux en tant que tels, mais de parvenir avec un nombre aussi grand que possible de pays tiers à un accord sur des principes communs en matière de coopération et de transparence.

De plus, dans sa contribution au Conseil européen de décembre 2008[14], le Conseil «Ecofin» a donné davantage de poids à cette démarche en convenant, dans le droit fil des travaux menés dans différentes enceintes internationales, de continuer à lutter contre les risques financiers illicites issus de juridictions non coopératives, ainsi que contre les paradis fiscaux.

3.2. Actions en cours

L'Union européenne a adopté dans différentes matières un certain nombre de mesures destinées à faire en sorte que les pays tiers adhèrent aux principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal ou à des principes connexes.

Fiscalité de l'épargne - Des mesures identiques ou équivalentes à celles qui sont contenues dans la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne s'appliquent dans plusieurs pays[15] et dans différents territoires dépendants ou associés des États membres, dont certains étaient précédemment reconnus comme paradis fiscaux par l'OCDE. Sur la base d'un mandat du Conseil «Ecofin», la Commission a également mené des pourparlers exploratoires avec Hong Kong, Macao et Singapour en vue de l'application de mesures équivalentes à celles de la directive sur la fiscalité de l'épargne, mais ceux-ci n'ont pas encore débouché sur l'ouverture de négociations formelles.

---

13 Communication «Prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés» [COM(2004) 611], communication relative aux pays des Caraïbes [COM(2006) 86], communication relative aux pays du Pacifique [COM(2006) 248], communication relative à Hong Kong et à Macao [COM(2006) 648], communication sur la gouvernance et le développement [COM(2006) 421] et communication sur la compétitivité de l'Union européenne [COM(2006) 567].

14 Document du Conseil n° 16095/1/08 REV 1.

15 La Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre.

Code de conduite - Lors de l'adoption du code de conduite de l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité des entreprises, les États membres se sont engagés, d'une part, à faire en sorte que les principes relatifs à l'abolition de la concurrence fiscale dommageable s'appliquent également dans leurs territoires dépendants ou associés et, d'autre part, à promouvoir ces principes auprès des pays tiers. Ce dernier point fait partie du programme de travail 2009-2010 du groupe «Code de conduite» de l'Union européenne.

EEE et Suisse - L'Union européenne entretient d'étroites relations avec les autres pays de l'Espace économique européen (EEE – Islande, Liechtenstein et Norvège) ainsi qu'avec la Suisse. La législation communautaire régissant le marché intérieur s'applique directement aux autres pays de l'EEE, tandis que des règles équivalentes aux règles communautaires en matière d'aides d'État sont définies dans l'accord sur l'EEE et mises en œuvre par l'Autorité de surveillance de l'AELE. Des règles similaires s'appliquent à la Suisse au titre de l'accord de libre-échange UE-Suisse de 1972. Les possibilités pour ces pays de mettre en place des régimes fiscaux générateurs de distorsions sont donc réduites. D'ailleurs, la Commission a récemment attaqué certains régimes d'imposition suisses octroyant aux sociétés des avantages qui, pour la Commission, constituaient des aides d'État. Le Conseil «Ecofin» a exhorté le Liechtenstein à approfondir sa coopération fiscale avec l'Union européenne en matière administrative et judiciaire ainsi que dans le cadre de la lutte contre la fraude. Par ailleurs, des négociations sont en cours en vue d'un nouvel accord UE-Liechtenstein sur la lutte antifraude, notamment en ce qui concerne la question de l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité directe. Le récent engagement pris par le Liechtenstein de respecter les normes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations devrait donner une nouvelle impulsion à ces négociations.

Politique européenne de voisinage - Un certain nombre de plans d'action conclus avec les pays relevant de cette politique contiennent des références générales à la coopération en matière fiscale. Nombre de ces plans mentionnent spécifiquement les principes de transparence et d'échange d'informations ainsi que le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Les plans d'action sont des outils de coopération économique et politique entre l'Union européenne et les pays partenaires, qui approfondissent les engagements et objectifs fixés dans les accords de partenariat et de coopération.

Politique d'élargissement - La politique d'élargissement requiert des pays candidats et des pays candidats potentiels qu'ils transposent progressivement la législation communautaire dans leur droit national, y compris en ce qui concerne la fiscalité. Au moment de leur adhésion à l'Union européenne, les pays candidats doivent appliquer pleinement l'ensemble du corpus législatif communautaire. À cet égard, la bonne gouvernance est l'un des domaines qui, dans le cadre de la stratégie pour l'élargissement, fait l'objet d'une attention particulière dès le début du processus de préadhésion.

Mise en œuvre des conclusions du Conseil de mai 2008 - La Commission a entamé des négociations avec un certain nombre de pays tiers au sujet d'une disposition concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, conformément à ce que le Conseil «Ecofin» a convenu dans ses conclusions de mai 2008. Ce processus n'en est qu'à ses débuts, et déjà des résultats sont attendus dans un avenir proche. La Commission se félicite de la réaction positive de certains pays tiers. Toutefois, il convient également d'examiner le cas des juridictions qui, jusqu'ici, ont rejeté l'idée d'une telle disposition.

Politique de coopération au développement - La Commission a prévu un soutien supplémentaire pour les pays en développement qui acceptent d'adhérer aux principes de la

bonne gouvernance dans le domaine fiscal. La facilité de gouvernance de la politique européenne de voisinage (PEV), fondée sur l'article 2, paragraphe 1, et sur l'article 7 de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), prévoit un financement supplémentaire, qui vient s'ajouter aux enveloppes nationales, pour les pays partenaires dont on estime qu'ils ont accompli le plus de progrès dans la réalisation des objectifs liés à la gouvernance fixés dans leur programme de réforme, lui-même défini dans leur plan d'action PEV (qui contient des engagements tant généraux que spécifiques en matière de réformes liées à la gouvernance). Le 10e Fonds européen de développement (FED), qui couvre la période 2008-2013, prévoit également une mesure d'incitation dans le cadre de l'initiative en matière de gouvernance, par laquelle l'Union européenne offre un financement supplémentaire destiné à soutenir le dialogue et les réformes ayant trait à la gouvernance, notamment dans le domaine fiscal. Les pays admissibles au bénéfice de l'aide au développement qui, après une évaluation fondée sur l'établissement d'un profil de gouvernance, prennent des engagements précis (détaillés dans un plan d'action en matière de gouvernance) peuvent se voir octroyer une enveloppe supplémentaire en fonction de la qualité de leur engagement. Un certain nombre de pays des Caraïbes et du Pacifique ont déjà pris des engagements[16] de ce type, tandis que d'autres ont jusqu'ici refusé de le faire ou, à tout le moins, n'ont pas donné suite à cette offre[17]. Plusieurs pays et territoires d'outre-mer (PTOM) pour lesquels les États membres exercent des responsabilités se sont engagés à mettre en œuvre les normes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations.[18]

4. COMMENT RENFORCER LE PRINCIPE DE BONNE GOUVERNANCE DANS LE DOMAINE FISCAL AU SEIN DE L'UE ET A L'ECHELLE INTERNATIONALE

Pour encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, il faut à la fois améliorer celle-ci au sein de l'Union européenne et mener des actions ciblant les pays tiers. La bonne gouvernance dans le domaine fiscal au sein de l'Union viendra appuyer les efforts entrepris par les États membres pour lutter contre la fraude. Dans le même temps, l'Union pourra plus facilement convaincre les autres juridictions d'établir avec elle une coopération administrative efficace. En tout état de cause, au nom du principe de l'égalité de traitement, un État membre doit offrir aux autres État membre un niveau de coopération au moins identique au niveau de coopération le plus élevé qu'il a accepté d'offrir à un pays tiers.

La Commission estime que les actions suivantes sont nécessaires:

Initiatives internes en cours

La Commission invite le Conseil à adopter dès que possible les propositions de la Commission indiquées ci-dessous aux points i), ii) et iii), et à accorder l'attention qui s'impose à l'action proposée au point iv).

i) La Commission a présenté, en février 2009, une proposition[19] visant à remplacer la directive actuelle sur l'assistance mutuelle. Outre qu'elle prévoit de nouveaux outils pratiques qui amélioreront la coopération administrative (organisation, formulaires,

---

16 http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_fr.cfm

17 Antigua-et-Barbuda, les Bahamas et le Liberia n'ont pas pris d'engagements en matière fiscale dans le cadre du 10e Fonds européen de développement.

18 Voir note de bas de page 10.

19 COM(2009) 29 du 2 février 2009.

modèles et canaux communs), la directive proposée introduit deux nouveaux éléments importants, que la Commission juge indispensables au renforcement de l'action internationale de l'Union européenne dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Tout d'abord, elle contient une clause de la nation la plus favorisée, en vertu de laquelle tout État membre devra offrir aux autres États membres un niveau de coopération au moins égal au niveau de coopération le plus élevé qu'il a accepté d'offrir à un pays tiers. Ensuite, et surtout, elle interdirait aux États membres d'invoquer le secret bancaire pour les non-résidents pour justifier un refus de communication des informations relatives à un contribuable à l'État membre de résidence de ce dernier.

ii) En même temps que la proposition relative à l'assistance mutuelle, la Commission a présenté une autre proposition[20], visant cette fois à remplacer la directive sur le recouvrement des créances fiscales. Son objectif est d'accroître l'efficacité de l'assistance de façon à renforcer la capacité des administrations fiscales en matière de recouvrement des taxes et impôts impayés, et donc de contribuer à la lutte contre la fraude fiscale.

iii) La proposition de modification de la directive sur la fiscalité de l'épargne[21], présentée par la Commission en 2008, vise à étendre le champ d'application de la directive à certains paiements d'intérêts effectués en faveur de résidents de l'Union européenne par le biais de structures intermédiaires exonérées d'impôts établies dans des pays non-membres de l'Union. La proposition contient également d'autres suggestions destinées à améliorer les mesures fiscales applicables à l'épargne. Une adoption rapide de toutes ces modifications permettrait d'améliorer l'efficacité du système. La Commission invite le Conseil à parvenir rapidement à un accord politique concernant les modifications à apporter à la directive. Ainsi, les améliorations apportées au fonctionnement des mesures relatives à l'épargne pourront être proposées dès que possible aux autres juridictions appliquant déjà les mesures prévues dans la directive, ou des mesures équivalentes.

iv) Le gel et le démantèlement des pratiques fiscales dommageables des États membres de l'Union devraient se poursuivre dans le cadre du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

Accords de l'Union européenne avec les pays tiers

v) Il convient que le Conseil accorde à la question de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal toute l'attention politique qui s'impose. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer la négociation relative à l'insertion de dispositions concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal dans le cadre des accords généraux avec les pays tiers: il importe de faire référence à la bonne gouvernance dans le domaine fiscal à un stade du processus aussi précoce que possible, par exemple dans les directives de négociation données par le Conseil à la Commission, tout en tenant compte de la nature spécifique de l'accord en question.

---

[20] COM(2009) 28 du 2 février 2009.

[21] COM(2008) 727 du 13 novembre 2008.

vi) Lorsque l'on sait d'emblée que la discussion sur les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal sera difficile, ou lorsque ces principes ne sont pas bien compris, il importe que l'Union européenne et les pays tiers concernés abordent cette question dans le cadre d'un dialogue politique avant le début des négociations commerciales, afin de faciliter ces dernières.

vii) Il est nécessaire que le Conseil donne à la Commission suffisamment de marge de manœuvre quant à la négociation du libellé des accords, afin qu'elle puisse dégager des solutions adaptées à la situation de chaque pays, tout en préservant les éléments essentiels et les objectifs de la bonne gouvernance.

viii) Ces accords devraient contenir, le cas échéant, des dispositions similaires à celles qui s'appliquent au sein de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Ces dispositions permettraient de rendre plus loyale la concurrence entre les États membres et les pays tiers dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Elles devraient, par exemple, rendre possible la lutte contre les pratiques qui ont des effets de distorsion indûment préjudiciables aux budgets et aux entreprises des États membres et qui ne sont pas nécessairement couvertes par les règles de l'OMC.

ix) Des accords spécifiques dans le domaine fiscal contenant, au besoin, des dispositions relatives à la transparence et l'échange d'informations aux fins de la fiscalité au niveau de l'UE pourraient être envisagés afin d'accélérer le processus de mise en application des engagements pris par certaines juridictions en matière de transparence et d'échange d'informations.

x) La directive sur la fiscalité de l'épargne prévoit un mécanisme spécial permettant à trois États membres de soumettre les titulaires de compte étrangers résidents de l'Union européenne à une retenue à la source, plutôt que de pratiquer l'échange d'informations comme le font les autres. Le Liechtenstein, la Suisse, Monaco, Andorre et Saint-Marin ont conclu avec l'Union européenne des accords fiscaux prévoyant également une retenue à la source plutôt que l'échange d'informations. La directive prévoit que tous les États membres de l'UE adopteront en définitive l'échange automatique d'informations selon des modalités qui dépendent de l'adoption, par les pays tiers susmentionnés, des normes en matière d'échange d'informations établies en 2002 par l'OCDE. Il importe d'encourager ce recours accru à l'échange d'informations par les pays tiers concernés afin que la directive puisse atteindre son objectif général. Les engagements pris récemment par les quatre autres pays[22], sur les cinq pays susmentionnés, en ce qui concerne l'application des normes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations, indiquent qu'il est temps d'évaluer s'il convient à présent de mettre fin à la période transitoire, ce qui entraînerait le passage à l'échange automatique d'informations pour tous les États membres.

Il est également manifestement nécessaire de poursuivre les discussions avec d'autres pays tiers, en particulier Singapour, Hong Kong et Macao, à la lumière du nouveau consensus qui se dessine en matière de transparence et d'échange d'informations, afin

[22] L'engagement de Saint-Marin remonte à 2000.

d'étudier avec ces juridictions l'application de mesures appropriées équivalentes à celles contenues dans la directive sur la fiscalité de l'épargne.

xi) En ce qui concerne le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, la Commission estime que le groupe du Conseil devrait mettre en place une politique cohérente d'action coordonnée envers les pays tiers se livrant à des pratiques fiscales dommageables, par exemple en adoptant une approche commune pour l'application de mesures anti-abus. Il conviendra de faire de ce point une priorité lors de la mise en œuvre du programme de travail du groupe, adopté en décembre 2008 par les ministres des finances de l'Union européenne.

Mesures d'incitation liées à la coopération au développement

xii) **Il devrait être considéré la possibilité d'établir un lien entre, d'une part, le soutien financier de l'Union européenne et le degré d'accès aux marchés communautaires dont bénéficient certains pays et, d'autre part, le niveau de coopération qu'offrent ces pays en ce qui concerne les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal.**

xiii) La Commission estime que les mesures suivantes devraient renforcer les efforts menés au niveau de l'Union pour encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal dans les pays tiers admissibles au bénéfice de l'aide au développement:

- dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours des programmes d'aide, suivi de la situation en matière de bonne gouvernance, afin que les mesures appropriées puissent être prises le cas échéant; dans le contexte plus spécifique de l'évaluation à mi-parcours du 10e FED, évaluation de la mise en œuvre des engagements pris par certains pays en faveur de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal; réaffectation possible des fonds en faveur des pays qui s'acquittent de leurs engagements de manière satisfaisante et, à l'inverse, suppression des fonds destinés aux pays qui n'ont pas tenu ces engagements;

- fourniture de l'assistance technique nécessaire pour aider les pays concernés à respecter leurs engagements en matière de bonne gouvernance dans le domaine fiscal; si un pays le demande, l'assistance technique pourrait également concerner la conception d'un système fiscal efficace permettant à ce pays de mieux tirer parti des ressources dont il dispose;

- proposition visant à inclure une disposition spécifique relative à la bonne gouvernance dans le domaine fiscal à l'occasion de la révision de l'accord de Cotonou.

xiv) La Commission a également l'intention d'examiner la faisabilité de l'introduction d'un critère supplémentaire aux fins de l'évaluation de l'admissibilité au bénéfice des fonds alloués au titre des instruments d'aide extérieure actuels de la Communauté, lequel aurait trait à l'application par les pays tiers des principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal. De plus, on pourrait envisager, dans le cadre des prochaines perspectives financières, un financement supplémentaire pour les juridictions coopératives, en vue, par exemple, de l'assistance technique ou du détachement d'experts.

xv) L'Union européenne est l'un des principaux bailleurs de fonds en matière d'aide au développement. Pour la Commission, il est essentiel de veiller à la cohérence des politiques menées envers les pays tiers si l'on veut promouvoir les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Dans le cadre de leurs programmes d'aide bilatéraux, il faut donc que les États membres de l'Union prennent des mesures similaires à celles qui sont exposées plus haut. La coordination de l'action de l'Union européenne au niveau de chaque pays sera renforcée afin de garantir des synergies maximales. L'Union appelle les autres donateurs à accroître, eux aussi, la cohérence de leurs politiques et cherchera à mettre en place une démarche davantage coordonnée entre les donateurs à cet égard.

Coordination dans le domaine de la politique fiscale internationale

xvi) Il convient également d'examiner le degré de cohérence entre les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal et les politiques fiscales des États membres, y compris les conventions fiscales bilatérales conclues avec les pays tiers. Il importe de veiller à ce que, par leurs conventions fiscales bilatérales, les États membres ne créent pas de possibilités de contournement des directives communautaires ou de la législation fiscale d'autres États membres. Dans le même temps, l'existence d'obligations de bonne gouvernance dans les accords conclus entre l'Union européenne et les pays tiers conférera aux États membres un pouvoir de négociation plus grand dans leurs pourparlers bilatéraux avec ces pays.

xvii) Les États membres devraient également définir une approche plus unifiée envers les pays tiers, selon que ceux-ci appliquent ou non les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Ainsi, un pays qui applique ces principes pourrait être retiré des «listes noires» nationales des États membres afin qu'il ne fasse plus l'objet de mesures anti-abus pour les pratiques fiscales concernées. À l'inverse, les juridictions qui ne mettent pas en œuvre de façon satisfaisante les aspects clés de bonne gouvernance dans le domaine fiscal appliqués par les États membres de l'UE pourraient faire l'objet de mesures de rétorsion coordonnées. Ainsi, les dirigeants du G20 sont convenus d'élaborer un arsenal de mesures de rétorsion efficaces qui restent à définir[23]. La Commission estime que le contenu et les modalités d'utilisation d'un tel arsenal devraient faire l'objet de discussions avec les États membres afin de prendre en compte les règles et pratiques spécifiques appliquées dans l'UE.

xxiii) La Commission estime qu'une meilleure coordination de la position des États membres dans les discussions relatives à la bonne gouvernance dans le domaine fiscal qui se tiennent dans le cadre de l'OCDE, du G20 ou de l'ONU est nécessaire afin d'exercer une pression plus forte sur les pays non coopératifs.

5. CONCLUSION

L'Union européenne et ses États membres se trouvent confrontés à de graves difficultés dans le contexte actuel de crise économique et financière. La crise a accentué les préoccupations quant à la viabilité des systèmes fiscaux face à la mondialisation. La promotion, sur une base

[23] http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm

géographique aussi large que possible, de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal est aujourd'hui reconnue comme la manière adéquate de répondre à ces préoccupations. Elle permet de préserver la souveraineté fiscale des différents pays, tout en assurant la protection légitime des recettes fiscales.

C'est pourquoi, à ce stade, l'Union européenne et ses partenaires ont un intérêt commun majeur à encourager la coopération fiscale et l'adoption de normes communes sur une base géographique aussi large que possible. L'heure est venue pour les États membres et les pays tiers de travailler ensemble pour encourager et soutenir les efforts qui sont maintenant entrepris en faveur d'une plus large acceptation des normes internationales de coopération en matière fiscale.

Dans la présente communication, la Commission a exposé pour examen une série de démarches qui doivent permettre de promouvoir la bonne gouvernance dans le domaine fiscal et supposent une action à la fois au sein et en dehors de l'Union européenne, tant au niveau communautaire qu'à celui des États membres. Pour la Commission:

- si l'on améliore la bonne gouvernance dans le domaine fiscal au sein de l'Union, les États membres en retireront des avantages et l'Union pourra plus facilement convaincre les autres juridictions d'établir avec elle une coopération administrative efficace. Les États membres devraient en conséquence adopter dès que possible les propositions de la Commission relatives aux directives sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances et sur la fiscalité de l'épargne, et continuer à accorder l'attention nécessaire au démantèlement des régimes fiscaux dommageables dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

- le renforcement de la cohérence et de la coordination des politiques au niveau de l'Union européenne permettra de promouvoir la bonne gouvernance dans le domaine fiscal sur une base géographique plus large, l'objectif étant de faire en sorte que l'approfondissement des relations économiques entre l'Union et les juridictions partenaires s'accompagne d'un accord sur les principes de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, suivi, le cas échéant, d'accords de coopération en matière fiscale. L'UE devrait également œuvrer dans le sens d'une meilleure coordination au niveau mondial entre les donateurs en ce qui concerne la cohérence des politiques.

- tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité, il est nécessaire d'assurer davantage de cohérence entre la position des différents États membres dans les enceintes internationales traitant de la fiscalité et les principes de bonne gouvernance définis d'un commun accord, tels que ceux établis dans les conventions fiscales bilatérales avec les pays tiers et au sein des enceintes internationales. Il faudra pour cela mettre en place une coopération accrue au niveau de l'UE afin de garantir que la dynamique engagée en faveur d'une coopération plus ouverte et constructive en matière fiscale se poursuive au niveau mondial.

La Commission entend poursuivre avec toutes les parties intéressées un dialogue constructif sur les principes énoncés et la mise en œuvre pratique des mesures exposées dans la présente communication. Elle procédera à un réexamen de la situation et présentera un rapport à ce sujet en 2010.

La Commission estime que la dynamique générée par les dirigeants du G20 en faveur d'une coopération internationale en matière fiscale doit être poursuivie et se déclare prête à aider les États membres à prendre les mesures appropriées dans le cadre de la politique de bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

La Commission invite le Conseil à adopter ces orientations et à veiller à leur mise en œuvre rapide.