Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal

2009/2174(INI) - 28/04/2009 - Document de base non législatif

OBJECTIF : encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

CONTEXTE : la crise financière a accentué les préoccupations quant à la viabilité des systèmes fiscaux face à la mondialisation. **La nécessité de promouvoir la coopération internationale dans le domaine fiscal et l'adoption de normes communes** figure désormais régulièrement à l'ordre du jour des discussions, tant au sein de l'UE que dans les enceintes internationales. Tout récemment, les dirigeants réunis à l'occasion du sommet du G20 qui s'est tenu à Londres le 2 avril 2009 sont convenus de prendre des mesures à l'encontre des juridictions non coopératives, y compris les paradis fiscaux. 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.

Dans le cadre de la préparation du sommet du G20, de nombreuses juridictions ont manifesté leur volonté d'appliquer dès à présent les normes internationales en matière de transparence et d'échange d'informations.

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. La promotion de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal doit permettre de **préserver la souveraineté fiscale des différents pays, tout en assurant la protection légitime des recettes fiscales**.

La présente communication de la Commission constitue une réponse aux questions soulevées à l'échelle internationale, qui est ancrée dans le contexte de la politique globale de bonne gouvernance que l'UE mène dans le domaine fiscal. 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.

CONTENU : dans la présente communication, la Commission examine 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.

1°) Améliorer la bonne gouvernance au sein de l'UE. La Commission invite le Conseil à adopter dès que possible les propositions de la Commission suivantes :

- une proposition visant à remplacer la directive actuelle sur l'assistance mutuelle. Outre qu'elle prévoit de nouveaux outils pratiques qui amélioreront la coopération administrative la directive proposée : i) 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 ; ii) 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 ;

- une autre proposition, 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 ;
- la proposition de modification de la directive sur la fiscalité de l'épargne : il est nécessaire d' améliorer le fonctionnement de la directive et d'élargir son champ d'application aux structures intermédiaires exonérées d'impôts (trusts, fondations etc.) et aux revenus équivalents aux intérêts perçus pour des investissements dans certains produits financiers innovants ;
- 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**.

2°) Promouvoir la bonne gouvernance dans les relations avec les pays tiers. La Commission propose d'améliorer les outils spécifiques dont la Communauté européenne et les États membres disposent pour encourager la bonne gouvernance au niveau international. Voici quelques unes des mesures concrètes proposées:

- 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** ; dans ce contexte, inviter le Conseil à donner le poids politique approprié au mandat confié à la Commission pour intégrer les principes de bonne gouvernance dans les accords entre l'UE et les pays tiers concernés;
- envisager 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 ;
- promouvoir un renforcement de la coopération avec les pays tiers dans le cadre de la directive sur la **fiscalité de l'épargne**;
- en ce qui concerne le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, 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 ;
- 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**: i) 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; ii) 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; iii) fourniture de l'assistance technique nécessaire pour aider les pays concernés à respecter leurs engagements en matière de bonne gouvernance dans le domaine fiscal ;
- 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 ;
- étudier avec les États membres les **mesures de rétorsion** qui pourraient être prises à l'encontre des juridictions non coopératives dans le domaine fiscal (le Secrétariat de l'OCDE a proposé une liste de mesures. Ces mesures devront être examinées avec les États membres) ;
- **accroître la cohérence** entre, d'une part, les politiques fiscales bilatérales avec les pays tiers menées par les États membres et, d'autre part, les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal ;
- améliorer la **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.

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