

# Fiscalité et développement - Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal

2010/2102(INI) - 26/01/2011

La commission du développement a adopté le rapport d'initiative d'Eva JOLY (Verts/ALE, FR) sur la fiscalité et le développement - coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

Rappelant que la fiscalité pouvait être une source fiable et durable de financement du développement moyennant la mise en place d'un régime de progressivité de l'impôt, d'une administration fiscale efficace et de l'utilisation transparente et responsable des recettes, les députés soulignent que beaucoup de pays en développement ne parviennent pas à appliquer un taux d'imposition minimal pour financer leurs services publics. Des mesures s'imposent dès lors pour instaurer une fiscalité stable dans ces pays puisque **l'impôt constitue une source de revenus potentiellement plus stable et plus durable que les flux d'aide.**

**1) Importance de la fiscalité pour atteindre les OMD** : les députés estiment, comme la Commission, que l'existence de systèmes fiscaux efficaces et justes sont essentiels pour réduire la pauvreté. Ils approuvent l'initiative de la Commission de renforcer les capacités en matière de bonne gouvernance fiscale pour le développement, et estiment qu'il est nécessaire de concevoir un cadre réglementaire pour soutenir la coopération fiscale internationale. Ils regrettent que jusqu'à présent, l'aide fiscale ait été très peu soutenue et appuient la Commission qui envisage de soutenir davantage les pays en développement dans le domaine des réformes fiscales.

D'autres points importants sont évoqués dans ce contexte, en particulier :

- **les difficultés rencontrées par les pays en développement dans le prélèvement des recettes fiscales** : les députés constatent que le système fiscal de nombreux pays pauvres reste caractérisé par des assiettes fiscales très réduites, des exonérations fiscales pour les élites et des trêves fiscales pour les entreprises, ce qui incite à l'évasion fiscale. Soulignant que des systèmes fiscaux efficaces, progressifs et équitables sont essentiels pour le développement, les députés indiquent 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. Les pays les plus pauvres ont en outre 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. De manière plus générale, les députés soulignent 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. Ils insistent sur le fait que les paradis fiscaux fragilisent encore la gouvernance démocratique et augmentent la répartition inéquitable des recettes fiscales. Ils exhortent donc l'UE à faire de la lutte contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale et la corruption une priorité absolue de l'agenda des institutions financières et de développement internationales.

**2) Encourager des systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables** : la bonne gouvernance et la qualité des institutions sont les principaux moteurs de la prospérité économique. C'est pourquoi, les députés appellent la Commission à aider les autorités fiscales, l'appareil judiciaire et les organismes anticorruption des pays en développement. La question de la bonne gouvernance fiscale

devrait en outre figurer en bonne place dans la programmation, la mise en œuvre et le suivi des documents de stratégie par pays et par région. De la même manière, la Commission devrait ajouter une clause sur la gouvernance fiscale et sur le suivi de sa mise en œuvre dans les accords UE-pays tiers. Pour leur part, les États membres sont appelés à combattre la corruption pratiquée par les entreprises établies sur leur territoire mais qui déploient des activités dans les pays en développement.

Les députés reviennent sur la question des **accords de partenariat économique** (APE) et soulignent que la diminution des ressources douanières, induite par ce type d'accords, a une influence négative sur les ressources financières immédiatement disponibles des pays en développement. Ils demandent donc que l'on compense ces pertes par une assistance ciblée à l'amélioration des systèmes fiscaux nationaux. Plus loin, les députés demandent la mise en œuvre systématique, dans le cadre des 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.

Les députés réaffirment également la nécessité de renforcer la **cohérence entre la politique de développement et la politique commerciale de l'UE** car l'Europe reste le plus grand pourvoyeur d'aide au développement au monde avec 56% du total de l'aide octroyée (49 milliards EUR en 2009). 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 dès lors être une priorité de l'UE.

Les députés estiment également que les pays en développement devraient :

- élargir leur assiette fiscale et les flux de recettes fiscales au travers d'une fiscalité directe et indirecte, notamment pour compenser la perte de recettes douanières dues à l'ouverture des échanges commerciaux ;
- trouver des sources alternatives de recettes fiscales pour soutenir l'innovation, l'esprit d'entreprise, la création de PME, le renforcement de l'appropriation et le développement local;
- limiter les frais administratifs liés à l'imposition ;
- taxer en priorité les entreprises qui peuvent représenter une source d'accroissement des recettes fiscales (ex. les entreprises actives dans l'extraction des matières premières) ;
- négocier efficacement avec les multinationales afin d'obtenir une part équitable de leurs bénéfices ;
- mobiliser les IDE (investissements directs à l'étranger) grâce à la bonne gouvernance, la sécurité juridique et la renonciation à la pratique des nationalisations ;
- favoriser 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 ;
- **pratiquer une imposition fondée sur les principes suivants:**
  - un impôt qui ne repose pas 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;
  - un impôt qui n'induit aucune discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le type de ménage, la citoyenneté ou l'état civil;
  - 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;
  - 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;

- un taux d'imposition solidement lié aux différents stades du développement;
- 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.

**3) Œuvrer à l'établissement d'un environnement fiscal international transparent, coopératif et équitable** : les députés estiment que l'évaluation erronée de la valeur des échanges commerciaux est l'un des principaux vecteurs de sortie illégale de capitaux. C'est pourquoi, ils invitent 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. Ils souhaitent en particulier une **révision des réglementations fiscales au niveau mondial** et demandent à l'UE 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.

Une fois de plus, les députés demandent 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. Cette taxe devrait être établie sur une base aussi large que possible, et à défaut, être mise en place, dans un premier temps, à l'échelle de l'Union.

Les députés demandent également que l'on **réforme l'approche relative aux industries extractives**. Ils souhaitent notamment des initiatives pour : i) promouvoir une plus grande transparence dans les situations de rentes liées aux ressources naturelles (notamment, dans les États dits "rentiers" qui bénéficient de situations de rentes confortables grâce à leurs ressources naturelles, en particulier le pétrole et les minerais), ii) aider les pays en développement à poursuivre l'exploitation des ressources naturelles et leur permettre d'atteindre par ce biais leurs objectifs sociaux et économiques, iii) évaluer avec eux quelle est la meilleure solution les concernant (laisser les ressources sur place pour une exploitation ultérieure, ou les extraire rapidement car elles constituent une source intermédiaire de recettes publiques), iv) fixer des règles internationales en la matière, v) aider les pays en développement à rédiger des contrats avec les multinationales qui exploitent leurs ressources naturelles, vi) **renforcer la transparence des informations financières transmises par les sociétés transnationales**.

Enfin les députés demandent l'**amélioration de l'architecture internationale pour lutter contre les paradis fiscaux**. Les députés regrettent ainsi que, depuis la tenue du sommet du G20 (avril 2009), les structures des paradis fiscaux prédominent toujours. Ils rappellent que chaque année, les pays en développement perdent 800 milliards EUR au profit des paradis fiscaux et des flux financiers illicites. Ils demandent donc une fois de plus que des mesures soient prises, au-delà du cadre de l'OCDE, pour lutter contre les paradis fiscaux. Pour y parvenir, des mesures résolues s'imposent comme :

- l'imposition de la règle de l'échange automatique des informations financières ;
- la garantie d'une application « réelle » des principes de l'OCDE sur l'échange d'informations, faute de quoi les pays et territoires concernés devraient figurer sur la liste noire de l'OCDE ;
- le renforcement des actions de l'UE et des pays en développement en vue d'imposer des sanctions contre l'évasion fiscale et la fuite illicite des capitaux ;
- la mise en place de critères plus stricts pour l'identification des paradis fiscaux et 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;
- des propositions réellement concrètes du G20 avec un calendrier précis et un mécanisme concret de sanctions, pour donner corps à la lutte contre les paradis fiscaux (ex. : telle que l'adoption par l'UE de mesures similaires à la législation américaine de lutte contre les paradis fiscaux : le "*US Stop Tax*

*Havens Abuse Act*" ou la possibilité de retirer les licences bancaires aux institutions financières qui travaillent avec ces paradis) ;

- l'identification des structures des "fonds vautours" afin d'interdire leurs activités (fonds qui rachètent la dette d'entités en difficulté pour l'échanger en-dessous de sa valeur nominale).

En guise de conclusion, les députés demandent l'introduction d'une clause prévoyant la **révision globale obligatoire de tous les APE dans les 3 à 5 ans** afin de permettre leur modification éventuelle dans le sens de l'éradication de la pauvreté, du développement durable et de l'intégration régionale. 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 serait également nécessaire.

Enfin, les députés estiment que le développement d'un système fiscal efficace dans les pays en développement doit devenir le fondement de leurs finances publiques, avec l'aide et l'appui d'une **administration fiscale autonome** et efficace.