



Renforcer le comité fiscal des Nations unies

Note préparatoire à la conférence de Doha sur le financement du développement

Les pays du Sud seuls face à l'hémorragie fiscale

La fiscalité est, dans la grande majorité des Etats, la première source de financement des politiques publiques. Les pays en développement ont à faire face à de nombreux problèmes, dont la faiblesse de l'administration fiscale et des mécanismes de contrôle, la faiblesse de la coopération fiscale internationale, la fraude fiscale massive, l'effondrement des recettes douanières ou encore la concurrence fiscale entre Etats, exacerbée par le chantage à l'installation exercé par certains investisseurs internationaux et l'impôt zéro pratiqué par les paradis fiscaux. Le manque à gagner est colossal : à elle seule, la fraude fiscale coûterait plus de 300 milliards d'euros par an aux Etats du Sud¹, ce qui suffirait à financer les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Aucun Etat ne peut, isolément, relever ces défis. Leur ampleur exige une réponse coordonnée au niveau international. L'Union européenne et l'OCDE se sont dotées d'instruments pour combattre la fraude fiscale et les pratiques fiscales dommageables. A défaut d'avoir mis un terme aux maux qu'elles devaient combattre, elles ont bâti une expertise et une expérience solides en la matière. Reste que ces organisations travaillent d'abord pour leurs membres, essentiellement des pays riches. Malgré de louables initiatives de renforcement des administrations fiscales, notamment en Afrique, les pays en développement restent les parents pauvres de la lutte contre la fraude fiscale et la concurrence fiscale dommageable.

Le Comité fiscal des Nations unies

Histoire. Le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies a créé il y a 40 ans un groupe d'experts *ad hoc* sur la coopération internationale en matière fiscale, composé de 25 membres et chargé de développer des traités internationaux de coopération fiscale. Loin d'adopter la proposition de créer une organisation fiscale internationale, comme le préconisait le rapport Zedillo², la conférence internationale de Monterrey (2002) sur le financement du développement se borne à constater le besoin de « *renforcer la coopération fiscale internationale* ». Sur la recommandation de Kofi Annan, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé en 2003 de faire de ce groupe *ad hoc* un Comité d'experts sur les questions fiscales, qui se réunit une fois par an à Genève³.

Composition. Ce comité comprend 25 experts, dont les membres sont nommés par le Secrétaire général de l'ONU. Il rend compte de ses travaux à l'ECOSOC. Certains estiment que les paradis fiscaux y sont surreprésentés (voir tableau). La principale faiblesse du comité tient au fait que ses membres n'ont pas de mandat politique de leur Etat d'origine.

¹ Raymond Baker, *Le Talon d'Achille du capitalisme*, Ed. Alterre, 2007. Les chiffres de cet universitaire américain sont repris à leur compte par la Banque mondiale et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime.

² Du nom d'Ernesto Zedillo (Mexique), auquel le Secrétaire général des Nations unies avait confié la tâche d'animer un groupe d'experts en préparation de Monterrey. Ce rapport, paru en juin 2001, est disponible sur le lien suivant : <http://www.un.org/french/reports/financing/zedillo.pdf>.

³ <http://www.un.org/esa/ffd/tax/>

Tableau : Les nationalités présentes au comité d'experts

Afrique du Sud	Bahamas	Barbade	Chili	Chine
Corée du Sud	Espagne	France	Indonésie	Irlande
Italie	Mexique	Maroc	Nouvelle Zélande	Norvège
Pérou	Philippines	Qatar	Royaume-Uni	Russie
Suisse	Tanzanie	Tunisie	Uruguay	Zambie

Source : <http://www.un.org/esa/ffd/tax>

Mandat. Son mandat est relativement large : suivre et adapter le modèle ONU de traité sur la double imposition et le manuel de négociation des conventions fiscales ; fournir un espace de dialogue pour la coopération internationale entre autorités fiscales nationales ; aborder les sujets émergents et leurs implications fiscales et émettre des recommandations ; émettre des recommandations concernant le renforcement de capacités et l'assistance technique aux administrations fiscales ; porter une attention particulière aux pays en développement. Dans la réalité, le comité réalise un travail excessivement technique qui se résume à la question des traités de coopération fiscale.

Moyens. Les moyens ne suivent pas : ses travaux ne sont appuyés que par deux personnes du bureau « Financement du développement » rattaché au Secrétaire général de l'ONU, dont l'une à mi-temps.

Doha doit envoyer un signal fort

La conférence de Doha sur le financement du développement doit marquer, par un ensemble de mesures, l'engagement déterminé de la communauté internationale contre la fraude fiscale, les paradis fiscaux et judiciaires et leur impact dans les pays en développement. L'une des mesures clés doit consister à faire de ce comité d'experts un **organe intergouvernemental**, avec les caractéristiques suivantes :

- Le comité doit se voir octroyé un **mandat politique** par les Etats membres des Nations unies. Le mandat doit être d'une durée limitée afin d'assurer une rotation entre les pays représentés. Les organisations internationales compétentes, le secteur privé et la société civile devront pouvoir participer.
- Sans être profondément modifié, le mandat du comité devra donner la **priorité** à :
 - ⇒ la production de rapports, en particulier sur des sujets émergents et en portant une attention particulière aux PED⁴ ;
 - ⇒ la poursuite du travail sur le modèle onusien de convention fiscale ;
 - ⇒ l'élaboration, la promotion et le suivi d'un code de conduite contre la fraude fiscale et la fuite illicite des capitaux. Le suivi prendra la forme d'une revue par les experts et par les pairs, qui associera étroitement l'OCDE et veille notamment à l'application des standards internationaux en matière d'échange de renseignement et de transparence ;
 - ⇒ la production de recommandations en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités des administrations fiscales dans les pays du Sud.
- Le comité doit disposer de **moyens financiers et humains accrus** afin de permettre au comité de remplir son mandat. L'équipe du bureau « Financement du développement » de l'ONU devra être étoffée dans ce sens. L'Union européenne doit s'engager à apporter les moyens nécessaires. Le comité devra aussi s'appuyer sur l'expertise existante, en particulier celle développée par l'OCDE.

⁴ Par exemple : l'impact économique des prix de transferts, le rôle des intermédiaires financiers, la concurrence fiscale, l'échange effectif d'information, la possibilité d'étendre ou non certains dispositifs de restitution des avoirs détournés à la fraude fiscale, etc.