



Conseil économique et social

Distr. générale
11 mars 2015
Français
Original : anglais

**Réunion extraordinaire du Conseil
économique et social sur la coopération
internationale en matière fiscale**

New York, 22 avril 2015

Renforcement des travaux du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Faisant suite aux dispositions de la résolution 2014/12 du Conseil économique et social, le présent rapport analyse les possibilités de consolider le rôle et les capacités opérationnelles du Comité, en mettant l'accent sur les moyens de mieux intégrer ses travaux dans le programme de travail du Conseil après sa réforme et de contribuer efficacement au processus de suivi des travaux sur le financement du développement et au programme de développement pour l'après-2015. Il fait fond sur les analyses et constatations que le Secrétaire général a présentées dans ses trois précédents rapports, portant respectivement sur le renforcement des mécanismes institutionnels visant à promouvoir la coopération internationale en matière fiscale, notamment le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale (E/2011/76), sur le rôle et les travaux du Comité d'experts (E/2012/8) et sur les nouveaux progrès accomplis en ce qui concerne le renforcement des travaux du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale (E/2013/67). On trouvera exposées ici les vues que les États Membres ont exprimées à ce sujet au cours de la période considérée, et analysé la possibilité de déplacer de Genève à New York la session annuelle du Comité, comme le Conseil économique et social l'a récemment fait pour sa session de fond.



I. Introduction

1. Le Conseil économique et social a, dans sa résolution 2014/12, prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa réunion extraordinaire consacrée à l'examen de la coopération internationale en matière fiscale, un rapport, établi dans les limites des ressources disponibles et tenant compte des vues des États Membres, qui présenterait les possibilités de renforcer encore le rôle et les capacités opérationnelles du Comité, en mettant l'accent sur les moyens de mieux intégrer ses travaux dans le programme de travail du Conseil après sa réforme et de contribuer efficacement au processus de suivi des travaux sur le financement du développement et au programme de développement pour l'après-2015. Le présent rapport fait suite à cette disposition.

2. Le présent rapport fait fond sur les analyses et constatations que le Secrétaire général a présentées dans ses trois précédents rapports, portant respectivement sur le renforcement des mécanismes institutionnels visant à promouvoir la coopération internationale en matière fiscale, notamment le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale (E/2011/76), sur le rôle et les travaux du Comité d'experts (E/2012/8) et sur les nouveaux progrès accomplis en ce qui concerne le renforcement des travaux du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale (E/2013/67).

3. Pour tenir compte des vues des États Membres, comme le Conseil l'a demandé dans sa résolution, le Secrétariat a adressé à tous les États Membres une note verbale les priant de faire part de leur opinion quant aux divers moyens envisagés pour renforcer encore le rôle et les capacités opérationnelles du Comité. Par souci de concision, les éléments d'information ainsi obtenus ne sont pas résumés ici à la faveur de sections distinctes, mais jalonnent plutôt l'analyse présentée. Ont également été prises en considération les vues exprimées par les États Membres lors des préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui doit se tenir à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet 2015.

II. Coopération internationale en matière fiscale et financement du développement

4. Les liens entre la mobilisation de ressources financières aux fins du développement et la coopération internationale en matière fiscale figurent en bonne place dans les documents issus des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies consacrées aux questions économiques et sociales, notamment le Consensus de Monterrey¹ issu de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002, la Déclaration de Doha de 2008 sur le financement du développement (voir la résolution 63/239 de l'Assemblée générale, annexe, par. 16 et 25), le Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement (résolution 63/303 de l'Assemblée générale, annexe), qui s'est tenue en 2009, le texte issu de la Réunion plénière de haut niveau de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, tenue en 2010 [voir la

¹ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe, par. 15 et 64.

résolution 65/1 de l'Assemblée générale, par. 78 i)], et le document final de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (2012), intitulé « L'avenir que nous voulons » (voir la résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 268).

5. Les préparatifs du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015 et de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement font apparaître que la mobilisation de ressources nationales en faveur du développement – au regard duquel la fiscalité, et donc la coopération internationale en matière fiscale, est capitale – demeure prépondérante. Ainsi, le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable fixe comme but, dans son rapport (A/69/970 et Corr.1), la revitalisation du partenariat mondial au service du développement durable et le renforcement de ses moyens, et il juge qu'il faut davantage mobiliser les ressources nationales, notamment grâce à l'octroi d'une assistance internationale aux pays en développement destinée à renforcer les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes. Le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable estime dans son rapport (A/69/315) que, s'il est vrai que chaque pays est responsable de sa propre fiscalité, il convient néanmoins d'intensifier la coopération internationale concernant les politiques fiscales. Le Secrétaire général, dans son rapport de synthèse sur le programme de développement durable pour l'après-2015, intitulé « La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète » (A/69/700) rappelle que les États Membres partagent des ambitions pour un avenir commun et qu'ils se sont notamment engagés à combattre l'évasion fiscale et à envisager des mesures propres à consolider les dispositifs institutionnels de coopération internationale en matière de fiscalité. Comme indiqué dans le document de travail établi aux fins de l'avant-projet de document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement², il apparaît que, dans les pays en développement, la lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscales se traduit par une progression sensible des recettes; toutefois, compte tenu de la mondialisation, il y a des limites à ce que chaque pays peut atteindre par lui-même.

6. Les pays en développement et les pays développés sont plus désireux que jamais de voir se resserrer les liens de coopération internationale en matière fiscale. Plusieurs faits nouveaux et initiatives récentes tout comme des facteurs actuellement prépondérants font qu'ils ont pris conscience de la nécessité de procéder à des réformes susceptibles de consolider les politiques fiscales internationales et d'étayer le cadre institutionnel de leur élaboration :

a) Dans la plupart des pays développés, la croissance est atone et fragile. La progression du produit intérieur brut y est sensiblement inférieure à ce qu'elle était avant la crise, de sorte que ces pays n'ont que peu de marge de manœuvre budgétaire et ne souhaitent guère augmenter les montants qu'ils allouent à l'aide publique au développement³;

² Consultable en anglais à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/FfD_Elements-paper_drafting-session.pdf.

³ Voir *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.II.C.2), disponible à l'adresse suivante : www.un.org/en/development/desa/policy/wesp.

b) Le financement du développement durable exige des moyens considérables. Différentes estimations confirment que les besoins d'investissement à cette fin sont énormes dans tous les secteurs d'importance critique;

c) L'opinion publique s'inquiète de plus en plus de l'optimisation et de l'évasion fiscales. Plusieurs scandales fiscaux, auxquels sont mêlées d'importantes entreprises, de grandes banques et de grosses fortunes, ont suscité l'indignation du public et des médias et nourri des appels en faveur d'une fiscalité équitable et plus efficace;

d) La dynamique politique est puissante. Dans divers pays, la pression politique est forte qui pousse à freiner l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les entreprises multinationales qui recourent à des techniques très variées d'optimisation fiscale transfrontières afin de ne guère ou pas payer d'impôts où que ce soit;

e) Les entreprises sont de plus en plus réceptives aux répercussions, sur leur image, de stratégies fiscales abusives. Aiguillonnées par les articles de presse et les admonestations de l'opinion qu'ils suscitent, elles s'inquiètent désormais beaucoup plus des risques pour leur réputation. Nombre de celles qui paient leurs impôts réclament aujourd'hui des conditions équitables pour tous, afin que l'optimisation et l'évasion fiscales ne soient plus mises à profit pour obtenir un avantage compétitif stratégique.

III. Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Mandat du Comité

7. Le Conseil économique et social a décidé, dans sa résolution 2004/69, que le Groupe spécial d'experts de la coopération internationale en matière fiscale serait rebaptisé Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale et que ce dernier :

a) Garderait à l'examen et mettrait à jour, selon que de besoin, le Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement⁴ et le Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales entre pays développés et pays en développement⁵;

b) Servirait de cadre au dialogue en vue de renforcer et de promouvoir la coopération internationale en matière fiscale entre autorités fiscales nationales;

c) Examinerait la façon dont les questions nouvelles et d'actualité pourraient toucher la coopération internationale en matière fiscale, et procéderait à des évaluations, présenterait des observations et formulerait des recommandations appropriées;

⁴ Le texte du Modèle de convention peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/02/UN_Model2011_UpdateFr.pdf.

⁵ Le texte en anglais du Manuel peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.un.org/esa/ffd/tax/manual.htm>.

d) Formulerait des recommandations sur le renforcement des capacités et l'apport d'une assistance technique aux pays en développement et pays en transition;

e) Prêterait une attention particulière aux pays en développement et aux pays en transition lorsqu'il traiterait de toutes les questions susmentionnées.

Composition du Comité et durée du mandat de ses membres

8. Le Comité se compose de 25 membres désignés par les gouvernements et agissant en leur qualité d'experts, choisis de manière à tenir compte d'une répartition géographique équitable et représentant différents systèmes fiscaux. Ils sont nommés par le Secrétaire général pour un mandat de quatre ans, après notification du Conseil économique et social. Le mandat des membres actuels expire le 30 juin 2017.

Modalités de travail du Comité

9. Le Comité se réunit chaque année à Genève pendant cinq jours, en général vers la fin octobre, et il fait rapport au Conseil économique et social à sa session de fond.

10. Dans sa résolution 2006/48, le Conseil a noté que le Comité avait décidé de créer, quand il y aurait lieu, des sous-comités spéciaux composés d'experts et d'observateurs qui s'emploieraient tout au long de l'année à établir la documentation nécessaire à l'examen des points à l'ordre du jour de sa session ordinaire. Le Conseil a de plus noté que, pour examiner les questions inscrites à l'ordre du jour de manière continue, les sous-comités communiqueraient par voie électronique chaque fois que possible, mais que, pour fonctionner efficacement, ils pourraient devoir se réunir à l'occasion.

11. Comme le Secrétaire général l'indique au paragraphe 47 de son rapport de 2012 (E/2012/8), « tous les membres du Comité qui ont répondu au questionnaire estiment que des réunions face à face sont nécessaires pour que leurs travaux soient efficaces, ce qui correspond à un avis souvent exprimé par le Comité. Ils estiment qu'il est impossible de remplir les mandats des sous-comités en se limitant à des moyens électroniques, car les réunions face à face, où les problèmes peuvent être pleinement examinés et des consensus peuvent être atteints, sont souvent la condition de progrès réels ».

12. Dans les faits, les grandes réalisations du Comité, à savoir la révision du Modèle de convention et l'adoption du Manuel pratique des Nations Unies sur les prix de transfert, l'ont été en très grande partie grâce à des réunions en face à face.

13. Dans sa résolution 2006/48, le Conseil a prié le Secrétaire général de créer un fonds d'affectation spéciale où seraient versées les contributions volontaires des États Membres et des institutions désireux de contribuer à financer les activités du Comité servant à appuyer la coopération internationale en matière fiscale, notamment la participation d'experts des pays en développement à ces activités. Dans sa résolution 2008/16, il a noté qu'il importait de garantir une représentation des pays en développement dans les réunions des sous-comités et des groupes de travail, invité à cet effet le Secrétaire général à redoubler d'efforts pour trouver des ressources appropriées et exhorté tous les États Membres et les organisations

concernées à contribuer généreusement au fonds d'affectation spéciale. Le Fonds d'affectation spéciale a été mis en place, mais, à ce jour, aucune contribution n'a été reçue pour l'alimenter.

14. Le Secrétaire général indique en conclusion de son rapport de 2013 (E/2013/67, par. 73), que le Comité a besoin « d'urgence de ressources additionnelles pour appuyer ses travaux et lui permettre d'accomplir pleinement son mandat. Ces ressources additionnelles sont nécessaires, entre autres, pour soutenir les travaux du Comité et de ses sous-comités et garantir que les sous-comités sont dûment équilibrés, représentatifs et efficaces. À un moment où de modestes ressources peuvent permettre de "saisir le moment" et se solder par des améliorations bien plus grandes et durables, il est essentiel que tous les pays en mesure de le faire envisagent les moyens de soutenir les travaux de l'Organisation dans le domaine de la coopération internationale en matière fiscale et du développement en versant des contributions extrabudgétaires opportunes ».

15. Le Comité a fait largement appel aux sous-comités qu'il a créés⁶ pour faire avancer ses travaux entre les sessions annuelles. Ils sont actuellement au nombre de sept, auquel vient s'ajouter un groupe consultatif :

- a) Sous-Comité chargé de l'article 8 : questions liées aux transports internationaux;
- b) Sous-Comité chargé de l'article 9 : (entreprises associées) : prix de transfert;
- c) Sous-Comité de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices pour les pays en développement;
- d) Sous-Comité de la négociation des conventions fiscales – manuel pratique;
- e) Sous-Comité de l'échange de renseignements;
- f) Sous-Comité de la fiscalité des industries extractives des pays en développement;
- g) Sous-Comité du régime fiscal applicable aux services;
- h) Groupe consultatif sur le renforcement des capacités.

16. Les sous-comités et groupes de travail sont dissous à l'issue de l'exécution de leur mandat ou à l'expiration du mandat des membres du Comité, le 30 juin 2017.

Services de secrétariat

17. Le secrétariat du Comité est assuré par une petite équipe au sein du Bureau du financement du développement, qui relève du Département des affaires économiques et sociales. Il se compose du Secrétaire (poste P-5), d'un économiste (P-3) et d'un agent des services généraux qui assure les services de secrétariat et administratifs. En outre, l'Allemagne finance depuis septembre 2012 un poste d'expert associé au titre du personnel temporaire autre que pour les réunions, tout comme la Norvège l'avait fait auparavant pour deux postes de ce type. Le

⁶ Le mandat de ces comités peut être consulté, en anglais, à l'adresse suivante : <http://www.un.org/esa/ffd/tax-committee/tc-current-subcommittees.html>.

secrétariat est chargé d'assurer un appui fonctionnel aux fins de l'exécution du programme de travail du Comité, notamment pour ce qui est de la préparation et du suivi de ses sessions annuelles et des réunions intersessions de ses sous-comités et groupes de travail. Il présente également des éléments de texte pour les rapports établis à l'intention des organes intergouvernementaux et interinstitutions des Nations Unies, et il organise des réunions de groupes d'experts, des tables rondes, des séminaires et des séances d'information sur des questions ayant trait à la fiscalité aux fins du développement.

Principales réalisations du Comité

18. Comme indiqué ci-dessus, deux grandes réalisations sont à mettre au compte du Comité :

a) Le Modèle de convention des Nations Unies, qui offre une convention bilatérale type dont peuvent s'inspirer les pays soucieux d'éliminer la double imposition ou la double absence d'imposition. Contrairement au Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune⁷, établi par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Modèle des Nations Unies permet globalement aux pays accueillant des investissements ou d'autres activités de conserver une plus grande part de leurs recettes fiscales, ce qui est d'une grande importance alors que les pays souhaitent s'assurer des ressources aux fins du développement tout en offrant des conditions propices à l'investissement. Les commentaires qui accompagnent le Modèle des Nations Unies exposent les diverses dispositions envisageables afin d'aider les pays à choisir celles qui correspondent le mieux à leur situation et à leurs priorités lorsqu'ils négocient des conventions bilatérales;

b) Le Manuel pratique des Nations Unies sur les prix de transfert, qui offre des conseils pratiques concernant les transferts intersociétés de biens, de services et de prêts, propose une nouvelle approche axée sur les besoins pour expliquer l'intérêt de ces directives pour les pays en développement et indique la manière dont ceux-ci pourraient les appliquer pour tenir compte de leurs priorités et de leurs réalités.

19. À sa dixième session, en octobre 2014, le Comité a confirmé que son plan de travail supposait qu'une version actualisée du Modèle de convention soit adoptée à sa douzième session, en 2016 – la dernière session à laquelle siégeront les membres actuellement en fonction – et publiée en 2017. Il a noté qu'il importait que le Manuel pratique soit lui aussi mis à jour avant que le mandat de ces membres vienne à expiration.

IV. Remédier aux lacunes et failles de la coopération internationale en matière fiscale

20. Au cours des dernières années, le Conseil économique et social s'est employé à accentuer le rôle de l'ONU en matière de coopération fiscale internationale, notamment au moyen des travaux du Comité. Le Secrétaire général, après avoir examiné dans une série de rapports (E/2011/76, E/2012/8 et E/2013/67) les divers aspects de cette question, a conclu qu'il n'existait actuellement aucune entité

⁷ OCDE, *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune* (Paris, 2014).

possédant la légitimité internationale, les ressources et les compétences spécialisées nécessaires pour être le seul organe de coordination aux fins de cette coopération. Alors même que l'on envisage de refondre les normes internationales en matière fiscale, nombreux sont ceux qui estiment que la représentation insuffisante des pays en développement constitue une carence fondamentale et qu'il conviendrait que ces derniers aient pleinement voix au chapitre.

21. Dans son rapport de 2012 (E/2012/8), le Secrétaire général note divers autres problèmes : la participation des pays les moins avancés aux instances internationales de coopération en matière fiscale est insuffisante; la coordination et la coopération entre les divers bailleurs de fonds ou d'assistance technique sont lacunaires; le contrôle et l'évaluation de l'assistance technique offerte aux pays en développement, qui permettraient de tirer des enseignements, ne sont guère fréquents; les données grâce auxquelles ces pays pourraient se prononcer en connaissance de cause sur les aspects décisionnels et administratifs de la fiscalité font souvent défaut; les administrations fiscales ne disposent guère des compétences techniques requises, notamment pour lutter contre l'optimisation et l'évasion fiscales, et elles n'ont guère accès à l'information ni à des bases de données; enfin, les pays ne disposent souvent pas d'un système judiciaire compétent et indépendant de l'administration fiscale.

22. Le Comité est chargé d'une tâche qui n'incombe actuellement qu'à lui seul, à savoir examiner les aspects décisionnels et administratifs de la coopération internationale en matière de fiscalité ainsi que leurs incidences sur les pays en développement, leur fiscalité et leur collecte de l'impôt. Il propose, dans le cadre de ses travaux, des solutions adaptées aux besoins et aux priorités de ces pays, et cette tâche pourrait à terme s'avérer utile pour l'ensemble des États Membres de l'ONU. Il s'emploie en particulier à rechercher des solutions, parfois provisoires, mais qui, sans prétendre à la perfection, ont le mérite de simplifier les choses. Toutefois, compte tenu de son caractère non gouvernemental et des ressources limitées dont il dispose, il n'est pas en mesure de remédier totalement aux carences constatées.

23. Comme le Secrétaire général l'indique dans son rapport de 2012 (E/2012/8), il importe que toutes les organisations internationales intervenant dans le domaine de la fiscalité internationale coopèrent efficacement, compte tenu de la composition, du mandat et des avantages comparatifs des unes et des autres. L'ONU est bien placée pour continuer d'apporter une contribution distincte et précieuse dans ce domaine, notamment pour aider à combler certaines lacunes exposées ci-dessus. Le Comité devrait, dans ses travaux, se concentrer sur les intérêts et les spécificités des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés, de manière à ce que leurs points de vue soient véritablement pris en compte lors des débats sur la fiscalité menés au plan international, et il devrait inciter les pays les moins avancés à proposer des candidats aux sièges à pourvoir en son sein; il devrait être l'instance où seraient discutés plus avant les liens entre coopération en matière fiscale et financement du développement, avec la participation d'acteurs majeurs des pays tant développés qu'en développement; il devrait intensifier sa collaboration avec les instances régionales compétentes en matière de fiscalité; enfin, il devrait aider à recenser les projets d'assistance technique qui ont fait leurs preuves.

24. Dans son rapport de 2011 (E/2011/76), le Secrétaire général présente trois options de nature à renforcer les moyens institutionnels de l'Organisation en matière de coopération fiscale internationale, parmi lesquels figure le Comité :

a) Renforcer les arrangements existants dans le système des Nations Unies tout en conservant la structure actuelle du Comité d'experts;

b) Faire du Comité d'experts une commission intergouvernementale chargée de la coopération internationale en matière fiscale, qui serait un organe subsidiaire du Conseil économique et social;

c) Créer une commission intergouvernementale et faire de l'actuel Comité d'experts un organe subsidiaire de cette dernière.

25. À l'issue d'un vif débat, les États Membres ont rejeté la proposition de faire du Comité une commission intergouvernementale. En l'absence d'un tel organe, les organisations compétentes doivent collaborer pour atteindre des objectifs communs en matière de fiscalité aux fins du développement, en faisant preuve d'autant d'efficacité et de souplesse que possible, et selon des méthodes participatives.

26. Tout récemment, dans son rapport de synthèse le programme de développement durable pour l'après-2015 (A/69/700), le Secrétaire général recommande de nouveau « la création d'un comité intergouvernemental sur la coopération fiscale, sous les auspices de l'Organisation ».

V. Vues des États Membres

27. Comme le Conseil l'a demandé dans sa résolution 2014/12, le Secrétariat a adressé à tous les États Membres une note verbale les priant de faire part de leurs vues quant aux divers moyens envisagés pour renforcer encore le rôle et les capacités opérationnelles du Comité, en mettant l'accent sur les moyens de mieux intégrer ses travaux dans le programme de travail du Conseil après sa réforme et de contribuer efficacement au processus de suivi des travaux sur le financement du développement et au programme de développement pour l'après 2015. Au 8 mars 2015, avaient répondu à cette note le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, le Japon, le Liban, le Mexique, la Turquie et l'Union européenne⁸. Les opinions que les États Membres ont exprimées à ce sujet dans le cadre des préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement ont également été prises en compte. On les trouvera résumées ci-après.

28. La plupart des pays ont estimé qu'il était indispensable de mobiliser les recettes fiscales et perfectionner les capacités en la matière si l'on voulait éliminer la pauvreté et se donner les moyens financiers d'atteindre les objectifs du développement durable. Nombre d'entre eux ont de plus jugé importante l'action de l'ONU et du Comité au regard de la coopération internationale en matière fiscale; la structure en place avait produit des résultats notables, notamment grâce au Modèle de convention et aux manuels pratiques, et elle avait permis d'intensifier la coopération internationale, en particulier entre pays en développement et pays développés.

29. S'agissant des moyens d'accroître la coopération internationale, de nombreux pays ont souligné qu'il importait d'assurer une plus grande participation des pays en

⁸ Le texte de ces réponses peut être consulté, en anglais, à l'adresse suivante : www.un.org/esa/ffd/tax-committee/tc-ta-tax-cooperation.html. Les vues des États Membres sur la question sont les bienvenues et seront consultables sur ce même site.

développement dans les instances internationales compétentes, notamment l'OCDE, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, le Groupe de travail informel sur la fiscalité et le développement, le Dialogue fiscal international et le Pacte fiscal international. La plupart se sont de plus accordés à penser qu'il fallait que le Comité resserre ses liens de coopération avec ces instances ainsi qu'avec le FMI. Certains pays ont également demandé que soient intensifiés la coopération et les échanges avec les instances régionales compétentes, telles que le Forum africain sur l'administration fiscale, le Centre interaméricain des administrations fiscales, les centres techniques régionaux du FMI et d'autres instances telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

30. Si la plupart des pays se sont accordés à penser qu'il fallait améliorer l'efficacité des travaux du Comité, des divergences d'opinions sont apparues quant aux moyens d'y parvenir. Les États Membres ayant répondu à la note verbale ont en particulier proposé ce qui suit :

- a) Il conviendrait de procéder à l'évaluation approfondie des travaux du Comité afin que les structures actuelles (le Comité et ses sous-comités) fonctionnent au mieux;
- b) Il faudrait que le Comité tienne non pas une, mais deux sessions annuelles;
- c) Les effectifs du secrétariat devaient être étoffés et comprendre d'autres spécialistes des questions fiscales;
- d) Le nombre de membres du Comité devrait être porté de 25 à 40;
- e) Il faut mettre à la disposition du Comité des ressources supplémentaires et prendre les mesures voulues pour accentuer la productivité fiscale des pays en développement.

31. Les États Membres ont aussi fait part de leurs vues sur la question à l'occasion des préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. Ainsi, au cours de la séance de fond informelle consacrée à la coopération internationale en matière fiscale, tout comme à la première séance de rédaction du document final, plusieurs États Membres, s'exprimant au nom de groupes de pays en développement, ont souligné que, alors même que l'on s'accordait à reconnaître l'importance toujours plus grande de la fiscalité au regard du développement, il n'existait toujours pas d'organe normatif intergouvernemental de portée mondiale et ouvert à tous les pays qui soit chargé des questions de coopération internationale en la matière. Il fallait davantage se préoccuper des incidences de la fiscalité sur le développement. Il a de nouveau été demandé que soit intensifiée l'action que l'ONU mène pour promouvoir cette coopération, notamment en faisant du Comité un organe intergouvernemental qui serait une instance véritablement mondiale, à participation et compétence universelles, composée d'experts représentant les autorités nationales. Il a été noté que nombre de pays en développement avaient, à diverses occasions, réitéré cette proposition.

32. Les pays opposés à cette dernière proposition ont fait valoir que : a) les travaux de ce nouvel organe risquaient de faire double emploi avec ceux d'autres organisations internationales s'occupant de ces questions; b) les travaux entrepris dans d'autres instances tenaient déjà compte des principes avancés par les pays en

développement; c) toute proposition visant à étendre le mandat du Comité se solderait par une augmentation des dépenses. Un pays s'est opposé à l'augmentation du nombre de membres du Comité au motif que le nombre actuel était suffisamment élevé pour rendre compte de la diversité d'opinions et d'avis qualifiés, sans pour autant entraver un consensus sur des questions délicates.

33. S'agissant de l'intégration des travaux du Comité au programme de travail du Conseil économique et social, un pays a estimé qu'elle était déjà une réalité; en poursuivant sur sa lancée, le Comité contribuerait à éclairer le processus de financement du développement et les débats sur le programme de développement pour l'après-2015, sans avoir à les suivre dans le détail.

34. Deux pays ont jugé que le Comité devrait prendre dûment en considération les buts et objectifs énoncés dans le plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, approuvé par le G20⁹. Un autre a proposé que, pour faciliter la participation des pays en développement à l'échange automatique d'informations, le Comité mette sur pied un dispositif en vue de recueillir les données d'expérience; il s'agissait là d'accorder une attention particulière aux besoins des pays en développement et de mieux faire connaître les possibilités de coopérer à l'échange automatique d'informations; compte tenu de l'importance de la question, cette structure devrait faire rapport au Conseil.

35. Les travaux que le Comité a menés en vue d'actualiser le Modèle de convention ainsi que le Manuel de négociation ont été accueillis avec satisfaction. Un pays a indiqué que, dans le cadre de l'actualisation du Modèle de convention et du Manuel pratique sur les prix de transfert, il convenait de se pencher tout spécialement sur le cas des pays en situation particulière.

36. Deux pays ainsi que l'Union européenne ont exposé les activités de coopération internationale en matière fiscale qu'ils menaient tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

VI. Moyens de mieux intégrer les travaux du Comité dans le programme de travail du Conseil économique et social après sa réforme

37. À l'issue du Sommet mondial de 2005, et conformément aux résolutions 61/16 et 68/1 de l'Assemblée générale, on a entrepris de réformer le Conseil économique et social en vue de le consolider, dans les limites du mandat que lui a confié la Charte, en tant qu'organe principal, chargé du suivi intégré et coordonné des textes issus de l'ensemble des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique, social et environnemental et dans les domaines connexes, et compte tenu du rôle essentiel qu'il joue en veillant à l'intégration équilibrée des trois dimensions du développement durable. À diverses reprises, et en particulier à l'annexe de sa résolution 68/1, l'Assemblée a prié le Conseil de faire reposer son programme de travail annuel sur un thème principal, d'échelonner ses principaux débats sur l'année, le cycle du programme de travail débutant en juillet, et de consacrer un débat à l'intégration équilibrée des trois

⁹ Le texte du Plan d'action peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd.org/fr/ctp/PlanActionBEPS.pdf.

dimensions du développement durable à ses travaux et à ceux de ses organes subsidiaires afin de favoriser cet aspect. Dans cette même résolution, elle a décidé que les réunions du Conseil se tiendraient dorénavant au Siège de l'Organisation à New York, à l'exception du débat consacré aux affaires humanitaires, qui continuerait de se dérouler alternativement à New York et à Genève.

38. Le resserrement des liens entre le Conseil et ses organes subsidiaires, y compris les organes d'experts, est l'un des aspects importants de la réforme. Toujours dans cette résolution, l'Assemblée a en effet décidé qu'afin d'améliorer sans cesse l'interaction avec ses organes subsidiaires et le suivi de leurs travaux, le Conseil devrait procéder à des examens pragmatiques des activités, des rapports et des recommandations de ces organes, en évitant de reprendre les débats tenus par ceux-ci et en se concentrant sur les questions appelant une riposte prioritaire et coordonnée de l'ensemble du système des Nations Unies. Les rapports des organes subsidiaires devraient comporter un résumé, être concis et présenter clairement les conclusions et les recommandations formulées ainsi que les questions à soumettre au Conseil pour examen ou décision.

39. Au cours des dernières années, le Conseil s'est également employé à étoffer les travaux du Comité, et plus généralement à accentuer l'action que l'ONU mène en matière de coopération fiscale internationale. Dans sa résolution 2013/24, il a décidé de tenir chaque année une réunion extraordinaire pour examiner les questions s'y rapportant, réunion à laquelle prendraient part les autorités fiscales nationales. Depuis 2011, les réunions consacrées à ces questions se tenaient selon les besoins. Elles offrent l'occasion de présenter les travaux du Comité et elles facilitent la tenue d'un débat participatif et ouvert à tous auquel contribuent les principales parties prenantes, notamment les représentants des administrations fiscales des pays en développement. Ces derniers peuvent alors mettre en avant les aspects qui présentent un intérêt particulier pour leur pays, y compris ceux que le Comité a jugés prioritaires dans le cadre du financement du développement durable et du programme de développement pour l'après-2015.

40. Dans cette même résolution, le Conseil a salué les progrès faits par le Bureau du financement du développement visant à organiser, dans le cadre de son mandat, un programme de renforcement des capacités en matière de coopération fiscale internationale et il a prié le Bureau, agissant en collaboration avec les autres parties prenantes, de poursuivre ses travaux dans ce domaine et de consolider ses activités. Ce programme, lancé en 2012, se fonde sur les produits du Comité et les étaye, l'objectif consistant à les diffuser et à les rendre opérationnels en tant que moyen de renforcement des capacités dans l'intérêt des pays en développement. Ainsi, à l'issue de l'adoption par le Comité du Modèle de convention en 2011 et du Manuel pratique sur les prix de transfert en 2012, l'accent a été mis sur les conventions fiscales et les prix de transfert. Les activités menées au titre de ce programme sont axées sur les besoins et priorités des pays en développement, ce dont le Comité s'assure en examinant tous les supports de formation et en vérifiant s'ils sont conformes à ses propres vues et travaux. Le Bureau sollicite par ailleurs l'avis du Groupe consultatif sur le renforcement des capacités, chargé par le Comité de formuler des recommandations sur cette question ainsi que sur la prestation d'une assistance technique aux pays en développement dans le domaine de la coopération internationale en matière fiscale. Enfin, le Bureau rend compte chaque année au Conseil de l'exécution du programme.

41. Par ailleurs, après avoir examiné plusieurs rapports du Secrétaire général sur cette question, le Conseil a prié celui-ci de lui présenter un rapport tenant compte des vues des États Membres, où il étudierait les possibilités de renforcer encore le rôle et les capacités opérationnelles du Comité en mettant l'accent sur les moyens de mieux intégrer ses travaux dans le programme de travail du Conseil après sa réforme et de contribuer efficacement au processus de suivi des travaux sur le financement du développement et au programme de développement pour l'après-2015. Dans les rapports dont il a précédemment saisi le Conseil, le Secrétaire général a détaillé les différents moyens possibles de consolider les travaux du Comité (voir sect. IV ci-dessus). Les nouvelles propositions ici exposées concernent les moyens de mieux intégrer les travaux du Comité dans le programme de travail du Conseil après sa réforme.

42. Dans le cadre des préparatifs de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, dont le document final devrait constituer une contribution majeure à l'exécution du programme de développement pour l'après-2015 (voir la résolution 68/279 de l'Assemblée générale), l'accent a été mis sur l'importance de la mobilisation de ressources aux fins du développement, au regard duquel la fiscalité, et donc la coopération internationale en matière fiscale, est capitale. Le Comité étant le seul organe des Nations Unies exclusivement chargé des questions de fiscalité, les synergies sont grandes entre ses travaux et le processus de suivi du financement du développement. Il est chargé d'une tâche qui n'incombe actuellement qu'à lui seul, à savoir examiner les aspects décisionnels et administratifs de la coopération internationale en matière de fiscalité et de proposer des solutions adaptées aux besoins et aux priorités des pays en développement. Il est donc à même de contribuer, dans le cadre de son mandat, à l'articulation du cadre de financement du programme de développement pour l'après-2015, y compris pour ce qui est des objectifs de développement durable.

43. Le Secrétaire général a, dans son rapport de 2012 (E/2012/8), présenté l'examen des méthodes de travail du Comité que le secrétariat a réalisé en tenant compte des vues exprimées par ses membres, l'objet étant d'en analyser les points forts et les points faibles et de formuler des recommandations visant à consolider ceux-là et à corriger ceux-ci. Il y indiquait en particulier, au paragraphe 55, ce qui suit :

« La relation entre le Comité et le processus intergouvernemental, à savoir le Conseil économique et social, est faible. Cela tient en partie à la date et au lieu de la session annuelle du Comité. Le Comité se réunit à Genève pendant la partie principale de l'Assemblée générale, ce qui empêche la plupart des représentants auprès du Conseil de participer activement à ses délibérations. [...] Une relation plus forte entre le Comité et le Conseil donnerait davantage de poids aux textes établis par le Comité, notamment au Modèle de convention fiscale des Nations Unies, au Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales entre pays en développement et pays développés et au Manuel pratique à paraître sur les prix de transfert. »

44. Il était donc opportun d'envisager de déplacer de Genève à New York la session annuelle du Comité, comme cela s'était fait pour la session de fond du Conseil. Il serait alors possible de mieux intégrer les travaux du Comité au programme de travail du Conseil et aux processus pertinents des Nations Unies, notamment le programme de développement pour l'après-2015 et le suivi du

financement du développement. L'intégration des travaux de deux organes subsidiaires du Conseil, à savoir le Comité des politiques de développement et le Comité d'experts de l'administration publique, qui traitent de questions apparentées, s'est d'ailleurs améliorée depuis qu'ils se réunissent à New York.

45. L'expérience montre que les représentants des États Membres à New York s'intéressent davantage aux travaux du Comité que ceux qui sont en poste à Genève. Si les sessions annuelles du Comité se tenaient à New York, les premiers pourraient prendre part aux débats, qui sont ouverts aux observateurs depuis que le Comité, soucieux de garantir la transparence et de recueillir des contributions et points de vue extérieurs, l'a ainsi décidé. Actuellement, les observateurs sont essentiellement des représentants des États Membres, en général dépêchés par les administrations centrales, ainsi que du secteur privé, de la société civile, des organismes et réseaux internationaux et régionaux, des collectivités locales et des organismes, fonds et programmes des Nations Unies compétents. Beaucoup de membres du Comité attachent une grande importance aux contributions des observateurs, dont ils jugent qu'elles donnent plus de légitimité à leurs travaux.

46. L'expérience montre que, depuis que le Comité d'experts de l'administration publique tient ses sessions à New York, plusieurs délégations prennent une part active à ses travaux. De fait, de nombreux intéressés ayant exprimé leur souhait d'y participer, le secrétariat de ce comité prend les mesures voulues pour que les débats en soient retransmis en ligne. La participation des représentants en poste à New York resserrerait de plus les liens que le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a noués avec d'autres organes intergouvernementaux, tels que la Deuxième Commission de l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, ainsi qu'avec les responsables du programme de développement pour l'après-2015 et du processus de suivi du financement du développement.

47. De plus, si ses sessions se déroulaient à New York, le Comité serait en mesure d'organiser des réunions d'information à l'intention des délégations afin de leur présenter ses grandes recommandations et ses principaux produits en des termes moins techniques, favorisant ainsi leur prise en compte dans les travaux des organes intergouvernementaux. C'est d'ailleurs ce que fait avec succès le Comité d'experts de l'administration publique en marge des sessions annuelles qu'il tient désormais à New York. Les éléments faisant l'objet de ces réunions d'information pourraient par la suite être repris lors du débat du Conseil consacré à l'intégration des travaux, qui doit faire la synthèse des éléments de fond et donner des orientations d'ordre technique intéressant le débat de haut niveau et le Forum politique de haut niveau pour le développement durable au cours duquel les ministres passent en revue les progrès accomplis au plan mondial. Les conclusions issues du débat consacré à l'intégration serviraient à éclairer le débat de haut niveau et le Forum politique sur les recommandations pratiques susceptibles de figurer dans la déclaration ministérielle conjointe.

48. Les participants à la réunion entre le Bureau du Conseil économique et social et les présidents des commissions techniques et autres organes d'experts qui s'est tenue à New York le 28 janvier 2015 se sont notamment penchés sur les moyens d'intensifier le dialogue entre le Conseil et ses organes subsidiaires, et ils ont en particulier recommandé que les membres du Bureau et les présidents de ces commissions et organes multiplient leurs échanges. En conséquence, le Comité

d'experts de l'administration publique, par exemple, prévoit d'organiser une réunion entre le Bureau du Conseil et son propre bureau en marge de sa prochaine session, l'objet étant de solliciter davantage les lumières du Conseil.

49. Le déplacement à New York de la session annuelle du Comité présente aussi des avantages sur le plan administratif. En effet, le secrétariat du Comité se trouvant à New York, il serait alors en mesure de mieux le servir; de plus, le personnel n'aurait plus à se rendre à Genève, et l'on pourrait mettre à profit les services d'autres fonctionnaires du Bureau du financement du développement.

VII. Conclusion

50. **Dans le cadre des préparatifs du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015 et de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, l'importance de la mobilisation des ressources nationales en faveur du développement – au regard duquel la fiscalité, et donc la coopération internationale en matière fiscale, est capitale – demeure prépondérante. Le Comité, seul organe des Nations Unies exclusivement mandaté pour traiter de la fiscalité, étant chargé d'une tâche qui n'incombe actuellement qu'à lui seul, à savoir examiner les aspects décisionnels et administratifs de la coopération internationale en matière fiscale et proposer des solutions adaptées aux besoins et aux priorités des pays en développement, est à même de contribuer, dans le cadre de son mandat, à l'articulation du cadre de financement du programme de développement pour l'après-2015, y compris pour ce qui est des objectifs de développement durable.**

51. Les travaux fructueux que le Comité a récemment menés à bien – en particulier la mise à jour du Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement et l'aboutissement du Manuel pratique des Nations Unies sur les prix de transfert à l'intention des pays en développement – mettent en lumière non seulement la mission qui lui a exclusivement été confiée, mais encore le rôle éminent joué par l'ONU au regard de la coopération internationale en matière fiscale. Pour étayer davantage les travaux du Comité et de ses sous-comités et garantir que la composition de ces derniers est dûment équilibrée et représentative et que leur activité est efficace, le Conseil économique et social pourrait envisager d'exhorter les États membres à verser des contributions au Fonds d'affectation spéciale pour la coopération internationale en matière fiscale.

52. De plus, afin d'améliorer en permanence l'interaction avec ses organes subsidiaires et le suivi de leurs travaux, le Conseil économique et social pourrait envisager de déplacer de Genève à New York la session annuelle du Comité, comme il l'a fait pour sa propre session de fond. Les travaux du Comité se trouveraient alors mieux intégrés au programme de travail du Conseil ainsi qu'à ceux d'autres processus se déroulant à New York, notamment le programme de développement pour l'après-2015 et le processus de suivi du financement du développement.