

## Commentaires de la France sur le projet de termes de référence (Zero Draft ToR) d'une convention des Nations Unies en matière de coopération fiscale internationale

### Résumé

*La France remercie le Président du comité ad hoc pour la transmission du projet de termes de référence de la convention cadre.*

*Elle saisit cette occasion pour exprimer son attachement à participer de bonne foi et de façon constructive aux discussions et travaux menés au sein du comité ad hoc chargé d'élaborer les termes de référence d'une convention cadre.*

*C'est dans cet esprit d'échange et d'ouverture qu'elle présente d'une part, un ensemble de principes généraux qui doivent guider le travail sous égide de l'ONU et, d'autre part, des commentaires plus circonstanciés sur le projet lui-même accompagné d'un texte révisé de façon apparente.*

### I/ Principes généraux qui doivent guider les travaux du comité Ad Hoc

Nous nous référons à la position commune du 25 avril 2024 au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres, qui a été présentée comme notre déclaration commune à l'occasion de la première session à New York. Cette position expose nos principes directeurs pour la convention cadre des Nations-Unies en matière de coopération fiscale, que nous souhaitons également voir reflétés dans les termes de référence de cette convention.

Nos commentaires sont motivés par le désir de promouvoir un processus efficient et effectif au niveau des Nations-Unies dans le domaine de la coopération fiscal internationale, qui nous aidera à soutenir la stabilité et la solidité dans le cadre de l'architecture fiscale internationale. Dans ce contexte, les termes de référence de la convention cadre des Nations-Unies en matière de coopération fiscale internationale sont essentiels pour clarifier et déterminer la structure de gouvernance qui doit mener les travaux futurs, y compris les engagements de haut niveau et les règles procédurales. Nous souhaitons également que le comité Ad Hoc s'efforce de rapprocher les positions, de trouver des terrains d'entente et d'encourager la compréhension mutuelle.

D'une manière générale, plus de clarté est nécessaire dans les termes de référence sur les procédures qui seront poursuivies par le comité de négociation, à l'instar des pratiques constatées dans d'autres processus des Nations-Unies.

Nous renouvelons notre position sur l'importance d'un processus décisionnel fondé sur le consensus, point qui devrait apparaître clairement dans les termes de référence. Le consensus devrait être exigé au cours de la négociation et de l'adoption de la convention cadre puis des protocoles, ainsi que dans le cadre des travaux du Comité Ad Hoc, afin d'aboutir à une mise en oeuvre globale et universelle.

Nous insistons sur le fait que les protocoles préliminaires ne devraient pas être discutés avant l'adoption de la convention cadre.

Nous recommandons que la négociation de tels protocoles soit réalisée dans un délai raisonnable après la conclusion des négociations de la convention cadre. La durée à prévoir pour la négociation des protocoles préliminaires dépendra du nombre des protocoles et des thématiques couvertes. Il ne doit pas y avoir un délai unique pour la négociation de l'ensemble desdits protocoles. Le choix des sujets à retenir pour les protocoles devrait se concentrer sur les domaines les plus susceptibles de susciter l'adhésion et l'accord des parties.

Il faut se concentrer sur les sujets les moins controversés tout en évitant ceux qui sont déjà en négociation ou qui sont admis comme des standards internationaux. C'est pourquoi il est opportun de commencer par mener une étude d'impact et une analyse exhaustive sur un nombre limité de sujets dont certains seront priorisés.

Le calendrier proposé dans le projet des termes de référence, selon lequel le comité intergouvernemental doit initier la négociation des protocoles préliminaires parallèlement à l'ouverture des négociations autour de la convention cadre, fera peser une charge excessive sur les ressources dont disposent les Etats membres.

Au cours de ses travaux, le comité intergouvernemental de négociation devra éviter toute duplication avec les travaux menés au sein d'autres instances. Il devrait prendre en compte les synergies potentielles et les instruments existants, l'expertise et les complémentarités qu'offrent les diverses institutions et procédures impliquées dans la coopération fiscale au niveau international, régional et local.

Les engagements cités dans le projet devraient être de haut-niveau et complémentaires des engagements préexistants. (Nous proposons à cet égard qu'il faut y inclure la mobilisation des ressources domestiques, le renforcement des capacités et l'encouragement du civisme fiscal).

Compte tenu de l'absence de position commune entre les Etats membres des Nations-Unies concernant la compréhension et la portée de certains concepts du projet des termes de référence, il convient de les clarifier dans les termes de référence, tels que les "flux financiers illicites à caractère fiscal".

Des notes d'orientation sur ce point ou d'autres sujets qui manquent de clarté devraient être préparées dans la perspective de la prochaine session du comité Ad Hoc.

Les termes de référence devraient refléter l'idée qu'ils ne préjugent pas des résultats des travaux du futur comité de négociations qui devront se baser sur des analyses techniques préalables approfondies selon une méthode ciblée et efficace. De plus, d'autres instruments que les protocoles devraient être explorés (par exemple l'échange de bonnes pratiques ou les instruments de droit mou).

## **II/ Présentation et explication des corrections françaises du Zero Draft ToR**

- **Préambule**

Dans un souci de clarté et de concision, la France est favorable à un préambule ramassé et centré sur les considérations développées dans la résolution de l'AGNU 78/230 du 22 décembre 2022.

Il s'agit de la résolution fondatrice qui contient l'ensemble des considérations utiles à la compréhension de la portée des travaux confiés au comité *Ad Hoc*.

- **Objectifs**

Il est rappelé qu'aux termes de la résolution 78/230, l'objectif du comité ad hoc est « *d'élaborer une convention cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale pour renforcer la coopération internationale en matière fiscale et la rendre pleinement inclusive et plus efficace* ».

À cet égard, les propositions faites aux points b. et c. du § 7 « *d'établir un système de gouvernance pour la coopération fiscale internationale* » et « *d'établir un système fiscal international inclusif, juste, transparent, efficient, équitable et effectif (...)* » semblent aller au-delà de ce mandat initial. Une reformulation qui met en valeur l'apport des travaux au renforcement des cadres existants et à leur amélioration est proposée.

- **Principes**

Dans le même sens, la France propose de rappeler l'esprit de la résolution de l'Assemblée Générale de tenir compte des travaux menés au sein d'autres enceintes, des possibles synergies, des instruments existants, et de travailler dans un souci de complémentarité en évitant toute duplication qui pourrait s'avérer contre-productive.

De même, la recherche du consensus dans un esprit de bonne foi tenant compte de l'importance des enjeux liés à la coopération fiscale internationale doit être soulignée dans les principes édictés dans cette partie des termes de référence de la convention cadre. Comme la France l'avait mentionné lors de sa contribution précédente et l'a encore rappelé ci-dessus du mode de décision découlera l'adhésion des pays et donc la portée et le succès des travaux du comité *Ad Hoc*.

Il est aussi proposé de reformuler, l'impératif partagé, de plasticité des travaux à venir qui doivent pouvoir être robustes dans des contextes variables et dans le temps.

Par ailleurs, le principe de souveraineté de chaque Etat en matière fiscale doit être souligné mais ne peut faire l'objet de limitation. Il est par suite proposé de revoir cette portion.

Enfin, le caractère global et universel de la discussion implique par nature et par construction la prise en compte des contraintes et des situations spécifiques de chaque Etat. Il semble surabondant et porteur de flou de mentionner spécifiquement « *in particular countries in special needs* ».

- **Eléments substantiels de la convention cadre**

Les thématiques qui sont abordées dans cette partie semblent en partie redondantes avec celles contenues ultérieurement dans la description des contenus possibles des protocoles. Il est par conséquent proposé de supprimer le paragraphe 10 dont la teneur est reprise au paragraphe 14.

- **Eléments structurels de la convention cadre**

Il s'agit du cœur des termes de référence qui devra concentrer l'essentiel des travaux du comité cet été. Cette partie des termes de référence est centrale et doit être développée de manière à recenser les rubriques à insérer dans la convention cadre, telles que :

- Le processus décisionnel ;
- Le support technique ;
- La composition et le rôle du secrétariat ;
- L'articulation avec les autres instruments existants ;
- Les ressources financières ;
- Le règlement des différends pour les besoins de la mise en œuvre de la convention cadre ;
- La revue périodique visant à établir un bilan de la convention cadre ;
- L'échange de renseignements pour les besoins de la mise en œuvre de la convention cadre ;
- Les clauses finales.

- **Domaines prioritaires des protocoles préliminaires**

En premier lieu, l'attention est appelée sur la nécessité de cadencer les travaux du comité *Ad Hoc* en suivant une approche progressive. Concrètement, l'élaboration de la convention cadre doit rester la priorité et les discussions concernant les protocoles préliminaires ne pourront débuter qu'ensuite. La France ne souhaite pas une discussion concomitante.

Par ailleurs, lorsque le temps de la discussion des protocoles préliminaires sera venu, il est indispensable, pour la crédibilité des travaux, que chaque protocole soit précédé d'une étude d'impact qui en démontrera l'utilité et la valeur ajoutée. En tout état de cause, il faut débuter les travaux dans les domaines les moins controversés et, par hypothèse, le plus susceptibles d'aboutir à un consensus et à une mise en œuvre globale et universelle.

En conséquence, la France propose de retenir à ce stade une liste limitée de pistes de travail, en particulier dans le domaine des mesures environnementales pour accompagner et financer le changement climatique. Elle réitère sa suggestion faite antérieurement dans sa première contribution, de débuter la réflexion par la taxation du transport aérien – soit par une taxation du kérosène soit des billets d'avion, et du transport maritime pour les raisons déjà exposées. Dans le souci de prendre en compte des possibles synergies et travaux menés dans d'autres enceintes, la France rappelle que ces pistes de réflexions sont actuellement étudiées dans le cadre de la Task Force sur la fiscalité internationale pour renforcer l'action en faveur du développement, du climat et de la nature.

Elle peut s'accommoder d'une réflexion autour de la lutte contre les flux financiers illicites dont l'objet devra néanmoins être clarifié et circonscrit au domaine fiscal.

- **Approches et calendrier**

L'impératif d'établir un calendrier cohérent avec l'étendue des travaux envisagés doit apparaître clairement dans cette partie du projet de termes de références de la convention cadre.

Par ailleurs, il est proposé de renforcer l'organisation du futur comité de négociation à composition non limitée.

---

*France submitted a revised version of the 0 Draft ToR to the Secretariat (available upon request to the French contact: [sous-dir.e-dlf@dgfip.finances.gouv.fr](mailto:sous-dir.e-dlf@dgfip.finances.gouv.fr))*

