



# **Approche de l'Union européenne concernant la MRN**

**Bruxelles, janvier 2019**

## **Module 2**

Mobilisation des recettes nationales  
Formation financée par l'Union européenne  
DG TAXUD  
Pierre Vandenberghe  
Expert en administration fiscale

# Présentation

- 1. Approche interne / Paquet sur la lutte contre l'évasion fiscale*
- 2. Approche externe de l'UE / liste de l'UE*
- 3. Aide à la MRN dans les pays en développement*

# 1. Approche interne de l'UE – Quelle DG ?

- => *DG Taxud (taxes & douanes)*
- => *Service d'appui à la réforme structurelle (SARS – relève du SG)*
- => *DG Fisma (comptabilité et reporting financier – déclaration pays par pays)*
- => *DG COMP (aides d'État)*
- => *DG Justice (lutte contre le blanchiment d'argent & Contre-terrorisme)*
- => *DG ECFIN (politique économique et financière – semestre européen)*
- => *OLAF (Office de lutte anti-fraude, politique anti-fraude)*

# 1. Approche interne de l'UE en matière de la lutte contre l'évasion fiscale

*Paquet sur la lutte contre l'évasion fiscale – ATAP janvier 2016*

## Paquet sur la lutte contre l'évasion fiscale

### Communication chapeau

Directive sur  
la lutte  
contre  
l'évasion fiscale

Recommandation  
concernant les  
conventions  
fiscales

Directive révisée  
sur la  
coopération  
administrative

Communication  
sur la  
stratégie  
extérieure

Document de travail des services de la Commission (en anglais)

Etude sur la planification fiscale agressive (en anglais)

## 2. Approche externe de l'UE - liste de l'UE

=> ***Communication sur la stratégie extérieure (ATAP janvier 2016)***

=> *Conclusions du conseil (mai 2016)*

- *Approbation du principe d'établissement d'une liste des Etats non coopératifs dans la Communication sur la Stratégie extérieure*

- *ECOFIN invite le Groupe Code de conduite à débiter les travaux en vue d'établir une liste commune de l'UE avant septembre 2016*

- *demande l'établissement d'une première liste européenne de juridictions non-coopératives en 2017.*

=> ***Processus mené par les États-membres (Conseil : groupe Code de conduite)***

## ***2. Les trois étapes de l'inscription sur la liste européenne***

**1 : Tableau de bord** : Elaboration d'un tableau de bord d'indicateurs neutre permettant de déterminer, pour le système fiscal de chaque pays tiers, le niveau de risque potentiel au regard de l'évasion fiscale. La Commission présentera les résultats du tableau de bord aux experts des États membres dans le cadre du groupe «Code de conduite» du Conseil.

**2 : Examen** : *Sur la base des résultats du tableau de bord*, les États membres décident des pays tiers qui doivent faire l'objet d'un examen officiel de l'Union. Cet examen des normes de bonne gouvernance fiscale des pays tiers est effectué par le groupe «Code de conduite» avec l'assistance technique de la Commission. Un processus de dialogue avec les pays tiers concernés sera mis en place pour leur permettre de réagir aux préoccupations exprimées ou d'envisager une coopération plus étroite avec l'Union en matière fiscale

**3 : Inscription** : à l'issue du processus d'évaluation, la Commission fait une recommandation technique aux États membres concernant le niveau de coopération de chaque juridiction. La décision finale concernant les pays tiers à inscrire sur la liste revient aux États membres. Les conditions à remplir pour être retiré de la liste sont communiquées clairement à chaque pays tiers qui y figure, et la liste est régulièrement réexaminée

## 2. Le tableau de bord

- *les 28 États membres sont exclus*
  - *les juridictions tierces qui ont déjà un accord de transparence avec l'UE figurent séparément sur le tableau de bord. Il s'agit actuellement de la Suisse, du Liechtenstein, d'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin.*
  - *Et enfin, les 48 pays les moins avancés (PMA) identifiés par l'Organisation des Nations Unies figurent également séparément, compte tenu des entraves qui leur sont propres.*
- => 160 juridictions au tableau de bord*

## 2. Critères d'inscription sur la liste des Etats non coopératifs

*Les critères de sélection sont obtenus pour toutes les juridictions et regroupés dans trois dimensions :*

- ☐ *Étroitesse des liens économiques avec l'UE*
- ☐ *Activité financière :*
- ☐ *Facteurs de stabilité*

*([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09-15\\_scoreboard-indicators.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09-15_scoreboard-indicators.pdf))*

*=>92 juridictions finalement examinées selon les 3 critères*



## 2. Approche externe de l'UE

### CRITÈRES D'INSCRIPTION

Transparence  
fiscale

Concurrence  
fiscale loyale

Engagement  
à mettre en  
œuvre les  
mesures anti  
BEPS

## 2. Critère : Transparence fiscale

### 1.1

- S'être engagé et attelé à un processus législatif en vue de mettre en œuvre effectivement la norme commune de déclaration (NCD), avec de premiers échanges en 2018 au plus tard ; **et**
- Avoir pris des dispositions en vue d'échanger des renseignements avec tous les EM, pour la fin de l'année 2017, en signant l'accord multilatéral entre autorités compétentes ou au travers d'accords bilatéraux.

### 1.2

- Avoir été noté "**Conforme pour l'essentiel**" par le FM en ce qui concerne la norme d'échange de renseignements sur demande de l'OCDE, compte dûment tenu de la procédure accélérée.

## 2. Critère : Transparence fiscale

1.3

- (pour les Etats souverains) la juridiction doit :
  - i. Avoir **ratifié**, avoir accepté de ratifier, être en voie de ratifier, ou s'être engagée à introduire, dans un délai raisonnable, la Convention de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dans sa version amendée, **ou**
  - ii. **Avoir un réseau d'accords d'échange** en vigueur au 31 décembre 2018, ce réseau étant suffisamment vaste pour couvrir tous les EM et permettre l'échange de renseignement tant automatique que sur demande dans la pratique ;
- (pour les juridictions non souveraines) la juridiction doit :
  - i. **Participer** à la Convention amendée, celle-ci étant soit déjà en vigueur ou censée entrer en vigueur au sein de cette juridiction dans un délai raisonnable, **ou**
  - ii. Avoir un réseau d'accords d'échange en vigueur, ou avoir pris les dispositions nécessaires pour instaurer ces accords d'échange dans un délai raisonnable, ce réseau étant suffisamment vaste pour couvrir tous les EM et permettre l'échange de renseignement tant automatique que sur demande.

## 2. Critère : Transparence fiscale

### ➤ **Exception jusqu'au 30 juin 2019 :**

La Une juridiction pourra être considérée comme conforme en matière de transparence fiscale, si elle remplit **au moins deux** des critères 1.1, 1.2 ou 1.3

### ➤ **Cette exception ne s'applique pas aux :**

- ☐ Juridictions notées "non conformes" selon le critère 1.2 ; ou
- ☐ Juridictions n'ayant pas obtenu au moins une note "conforme pour l'essentiel" pour le critère 1.2 pour le 30 juin 2018

## 2. Critère : Équité fiscale

2.1

- La juridiction ne doit pas avoir pris de **mesures fiscales préférentielles** pouvant être considérée comme **nuisibles** selon les critères exposés dans la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des EM, réunis au sein du Conseil du 1er décembre 1997 sur une **code de conduite** pour la fiscalité des entreprises.

*ET*

2.2

- La juridiction **ne doit pas faciliter les structures offshore ni les dispositifs** visant à attirer des profits ne correspondant pas à une activité économique réelle au sein de la juridiction.

### Critère 2.2 :

Le groupe Code de conduite (Fiscalité des entreprises) évaluera les juridictions à taux 0%/ non-impôt des sociétés en appliquant "par analogie" le "Code test" actuel (Ecofin du 27 février)

## 2. Critère : Mise en œuvre des mesures anti-BEPS

3.1

le pays ou le territoire doit s'engager, d'ici la fin de 2017, à respecter les normes anti-BEPS minimales adoptées dans le cadre de l'OCDE et à les mettre en application de manière cohérente.

(3.2)

Pour le futur: pour être réputé respecter les règles concernant la mise en œuvre des mesures anti-BEPS (à appliquer dès qu'auront été menés à bien les examens prévus par le cadre général de normes minimales arrêtées d'un commun accord): le pays ou le territoire doit avoir obtenu une évaluation positive de la mise en œuvre de manière effective les normes anti-BEPS minimales adoptées dans le cadre de l'OCDE.

## 2. Liste de l'UE : processus d'examen

- Le groupe Code de conduite (fiscalité des entreprises) a mené le processus d'examen : **Panels d'experts EM mis en place**
- Les services de la Commission (DG TAXUD) ont aidé le groupe Code de conduite (travail technique préparatoire)
- L'évaluation de l'atteinte des standards relatifs à l'échange d'information et à la lutte contre l'érosion des bases a été réalisé respectivement par le FM et le Cadre inclusif de l'OCDE
- Dialogue au niveau technique entre experts EM et juridictions (questionnaires, réunion, vidéoconférences)
- Évaluations envoyées au groupe Code de conduite, puis au conseil ECOFIN

## 2. La liste commune de l'UE

### 17 jurisdictions

American Samoas, Bahrain, Barbados, Republic of Korea, United Arab Emirates, Grenada, Guam, Macao SAR, Marshall Islands, Mongolia, Namibia, Palau, Panama, Saint Lucia, Samoa, Trinidad and Tobago, Tunisia

5 December  
2017

Black list (Annex I)  
Grey list (Annex II)

### 47 jurisdictions

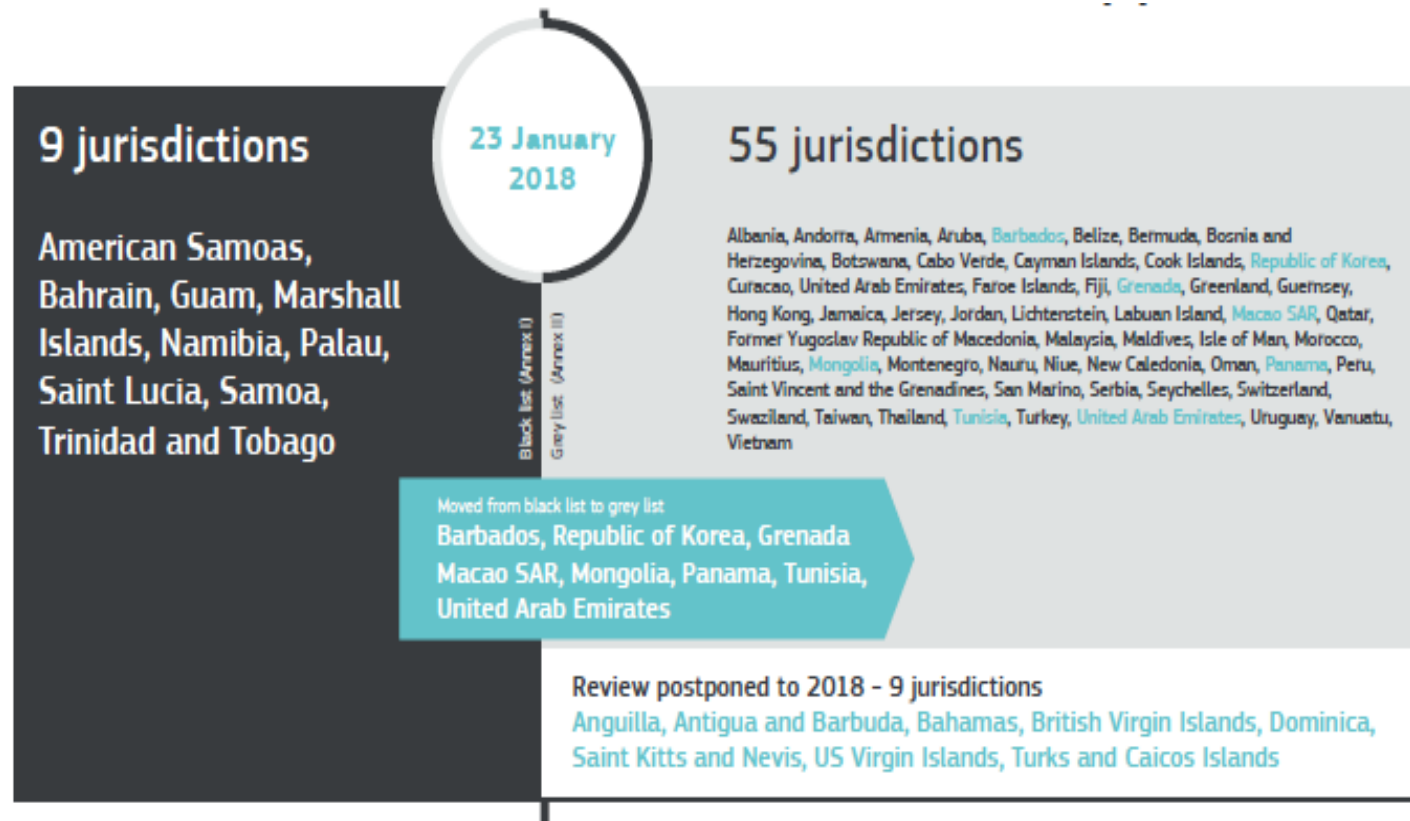
Albania, Andorra, Armenia, Aruba, Belize, Bermuda, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Cabo Verde, Cayman Islands, Cook Islands, Curacao, Faroe Islands, Fiji, Greenland, Guernsey, Hong Kong, Jamaica, Jersey, Jordan, Lichtenstein, Labuan Island, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malaysia, Maldives, Isle of Man, Morocco, Mauritius, Montenegro, Nauru, Niue, New Caledonia, Oman, Peru, Qatar, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Serbia, Seychelles, Switzerland, Swaziland, Taiwan, Thailand, Turkey, Uruguay, Vanuatu, Vietnam

Review postponed to 2018 - 9 jurisdictions

Anguilla, Antigua and Barbuda, Bahamas, British Virgin Islands, Dominica, Saint Kitts and Nevis, US Virgin Islands, Turks and Caicos Islands



## 2. La liste commune de l'UE : 1re mise à jour



## 2. La liste commune de l'UE : 2<sup>nd</sup>e mise à jour



## 2. La liste commune de l'UE : 3<sup>e</sup> mise à jour



## 2. La liste commune de l'UE : 4<sup>e</sup> mise à jour

### 6 jurisdictions

American Samoa,  
Guam, Namibia, Samoa,  
Trinidad and Tobago,  
US Virgin Islands

2 October  
2018

Black list (Annex I)  
Grey list (Annex II)

Moved from black list to grey list  
**Palau**

### 64 jurisdictions

Albania, Andorra, Anguilla, Antigua and Barbuda, Armenia, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Bosnia and Herzegovina, Botswana, British Virgin Islands, Cabo Verde, Cayman Islands, Cook Islands, Dominica, Republic of Korea, Curacao, United Arab Emirates, Faroe Islands, Fiji, Granada, Greenland, Guernsey, Hong Kong, Jamaica, Jersey, Jordan, Labuan Island, Macao SAR, Qatar, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malaysia, Maldives, Isle of Man, Marshall Islands, Morocco, Mauritius, Mongolia, Montenegro, Nauru, Niue, New Caledonia, Oman, **Palau**, Panama, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Serbia, Seychelles, Switzerland, Swaziland, Taiwan, Thailand, Tunisia, Turkey, Turks and Caicos Islands, Uruguay, Vanuatu, Vietnam

Removed from the grey list  
**Liechtenstein and Peru**

## 2. La liste commune de l'UE : 5<sup>e</sup> mise à jour

### 5 jurisdictions

American Samoa,  
Guam, Samoa,  
Trinidad and Tobago,  
US Virgin Islands

6 November  
2018

Black list (Annex I)  
Grey list (Annex II)

Moved from black list to grey list  
**Namibia**

### 65 jurisdictions

Albania, Andorra, Anguilla, Antigua and Barbuda, Armenia, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Bosnia and Herzegovina, Botswana, British Virgin Islands, Cabo Verde, Cayman Islands, Cook Islands, Dominica, Republic of Korea, Curacao, United Arab Emirates, Faroe Islands, Fiji, Granada, Greenland, Guernsey, Hong Kong, Jamaica, Jersey, Jordan, Labuan Island, Macao SAR, Qatar, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malaysia, Maldives, Isle of Man, Marshall Islands, Morocco, Mauritius, Mongolia, Montenegro, **Namibia**, Nauru, Niue, New Caledonia, Oman, Palau, Panama, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Serbia, Seychelles, Switzerland, Swaziland, Taiwan, Thailand, Tunisia, Turkey, Turks and Caicos Islands, Uruguay, Vanuatu, Vietnam

## 2. Liste de l'UE : Conséquences et étapes suivantes

- Conséquences pour les juridictions inscrites sur la liste des juridictions coopératives / ***Contre-mesures***
  - **Au niveau intérieur et européen** (par ex. Fonds européens)
  - **Dans le domaine fiscal ainsi qu'en dehors**
  - **Conséquences en termes de réputation**
- Dialogue et suivi des engagements
- Étapes suivantes :
  - Mise à jour de la liste
  - Mise à jour des critères

### 3. Appui aux pays en développement

*Document de travail (SWD) de la  
Commission (oct 2015)*

***Collect more – Spend better***



## 3. Appuyer deux dimensions

### Politique fiscale

- les politiques fiscales sont-elles adaptées pour limiter les échappatoires, élargir l'assiette fiscale et combattre l'évasion fiscale

### Respect des obligations fiscales

- Existence d'une différence entre l'impôt dû en théorie en application de la politique fiscale existante, et celui perçu en réalité ?
- Quelle est l'efficiency et l'efficacité de l'administration fiscale, comment renforcer la conformité volontaire, la bonne gouvernance fiscale et la lutte contre l'évasion et les flux financiers illicites

=> Le plus souvent mélange des deux dimensions

=> Et le plus souvent également mélange d'entraves d'ordre à la fois politiques, administratives et économiques



### 3. L'APD de l'UE à la MRN en chiffres

#### **De l'APD de l'UE à la MRN en 2015 (référence ATI) :**

Décaissements : € 34,3 M

Engagements : € 31,5 M

#### **De l'APD de UE à la MRN en 2016 :**

Décaissements : € 25,4 M

Engagements : € 35,6 M

#### **De l'APD de UE à la MRN en 2017 :**

Décaissements : € 25,4 M

Engagements : € 35,6 M

## 3. Appui de l'UE aux initiatives globales

- Addis Tax Initiative (ATI)
- Fonds thématiques du FMI (Mobilisation des recettes, Gestion des ressources naturelles, Outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale [TADAT])
- Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS) de l'OCDE
- Forum mondial pour la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (hébergé à l'OCDE mais 154 membres)
- Statistiques de l'OCDE sur les recettes des états (Afrique, Asie-Pacifique et Amérique latine)
- Cadre d'évaluation des systèmes de finances public PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)
- Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

# Soutien de l'UE aux initiatives régionales en matière de MRN

- Programmes régionaux de l'UE (par ex. sur la transition fiscale en Afrique de l'Ouest)
- Centres régionaux d'assistance technique du FMI (RTAC)
  - Centre d'assistance technique financière du Pacifique (PFTAC)
  - Centre de formation et d'assistance technique de l'Asie du Sud (SARTTAC)
  - RTAC en Afrique, en Amérique centrale et dans les Caraïbes
- Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF / UE – Programme panafricain du GIZ ATAF/CABRI/AFROSAI/AFROPAC)
- Cercle de réflexion et d'échange des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF)

## 3. Soutien de l'UE aux initiatives nationales en matière de MRN

### Domaines de soutien

- **Analyse et réforme de la politique fiscale** (par ex. en coopération avec le FMI et la Banque mondiale)
- Évaluation et développement des capacités des **administrations fiscales** (évaluations de l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale, TADAT)
- Soutien à la **lutte contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites**
- **Stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SMRMT / MTRS)**
- **Programme d'assistance technique** dédié
- **Programme d'appui budgétaire**

### 3. MRN et appui budgétaire : contexte

*=> Les directives d'appui budgétaire 2017 reflètent les derniers engagements internationaux en matière de MRN (AAAA/ODD/ATI/CE)*

*= > Retour sur les expériences du passé*

*=> Cour des comptes européenne – Recommandations sur l'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne (Rapport 35/2016)*

- renforcer les évaluations et l'analyse des risques en MRN ;
- renforcer le recours à des conditions de décaissement spécifiques à la MRN ;
- renforcer le rapportage sur l'utilisation de l'appui budgétaire en vue d'améliorer la MRN ;
- renforcer la composante de dialogue sur les politiques en MRN ;
- renforcer le recours au développement des capacités en MRN ;
- évaluer l'impact de l'appui budgétaire sur l'amélioration de la MRN.

*=> Directives d'appui budgétaire 2017, p49 et annexe 11*

# 3. La MRN dans les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire

## ***Stabilité macroéconomique***

=> *La chute des recettes affecte la stabilité macroéconomique*

## ***Politique publique***

=> *gestion des finances publiques : la MRN en fait partie*

## ***Transparence et supervision***

=> *des informations sur la MRN doivent être disponibles*

### 3. La MRN dans les critères de performance de l'AB

*=> S'assurer de la volonté politique tant au niveau politique (ministère) que technique*

*=> Assurer l'accès aux sources d'information pour vérification*

*=> Un dialogue étroit avec les autorités et les partenaires est crucial. Contribuer à l'assistance technique y aide grandement.*

***=> AUCUNE SOLUTION TOUTE FAITE, nécessité d'écouter, de comprendre et de mener un dialogue étroit :***

- avec les autorités fiscales***
- avec les partenaires afin d'augmenter les synergies et les prélèvements***
- et aussi avec la section MRN DEVCO A4 !***

### 3. La MRN dans les mesures d'accompagnement

*=> une AT bien ciblée contribuera à améliorer la mobilisation des recettes nationales*

*=> la possibilité de jumelages entre administrations doit aussi être envisagée systématiquement*

*=> Attention, l'équipement IT ne garantit pas une meilleure mobilisation des recettes nationales*



## 3. MRN et dialogue

### *Rapport CCE 35/2016*

- ⇒ "Le dialogue politique dans ce domaine était plus ciblé lorsqu'il s'accompagnait de conditions ou d'indicateurs spécifiques, car l'élaboration, la négociation et, par la suite, le suivi du respect de ces conditions nécessitaient des discussions approfondies avec les pays partenaires.
- ⇒ Cependant, en raison de contextes nationaux difficiles, le dialogue sur les politiques n'a pas eu lieu à intervalles réguliers. La Commission n'a pas **élaboré de stratégies pour structurer son dialogue sur les politiques autour de questions concrètes relatives à la MRN, avec, par exemple, des priorités, des objectifs, des interlocuteurs et un calendrier bien déterminés.**"
- ⇒ Un dialogue étroit, récurrent et documenté est hautement nécessaire

***Merci pour votre attention !***

***Des questions ?***