



Conseil économique et social

Distr. générale
6 mars 2008
Français
Original : anglais

Session d'organisation de 2008

14 janvier, 5-8 février et 29 et 30 avril 2008

Point 2 de l'ordre du jour

**Adoption de l'ordre du jour et autres
questions d'organisation**

Rapport sur le financement du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale*

Rapport du Secrétaire général

Introduction

1. À sa deuxième session annuelle, en novembre 2006, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale a examiné des questions relatives au financement de ses activités, notamment les activités de ses sous-comités et groupes de travail. Dans son rapport au Conseil économique et social, le Comité a recommandé au Conseil d'adopter une résolution dans laquelle il était demandé que les mesures nécessaires soient prises en vue d'inscrire au budget-programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 2008-2009 les ressources supplémentaires nécessaires :

a) Aux réunions des sous-comités et des groupes de travail, en vue notamment de garantir la participation pleine et effective des membres de ces sous-comités qui appartiennent à des pays en développement ou en transition, la priorité étant donnée aux sous-comités chargés de l'établissement permanent et de l'emploi abusif des conventions;

b) À l'organisation d'ateliers sur le renforcement des capacités dans les pays en développement et en transition.

2. Un état des incidences sur le budget-programme des recommandations contenues dans le rapport du Comité a été établi à l'intention du Conseil économique et social pour examen à la reprise de sa session de fond en octobre

* La soumission du présent rapport a été retardée du fait que le Conseil économique et social en a demandé l'élaboration fin 2007, à la reprise de sa session de fond, et qu'il a fallu tenir des consultations approfondies entre le Département des affaires économiques et sociales et la Division de la planification des programmes et du budget.



2007. Ayant examiné le rapport et les recommandations du Comité ainsi que l'état de leurs incidences budgétaires, le Conseil, dans sa résolution 2007/39, a prié le Secrétaire général d'établir un rapport détaillé sur le financement des travaux du Comité, y compris de ceux de ses sous-comités, en tenant compte des questions soulevées par le Comité à sa deuxième session, et de le lui présenter pour examen à sa session d'organisation de 2008.

Généralités

Création et mandat du Comité

3. À l'alinéa d) de sa résolution 2004/69, le Conseil économique et social a créé le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, chargé de :

« i) Garder à l'examen et mettre à jour, selon que de besoin, le *Modèle de Convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement*¹ et le *Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales entre pays développés et pays en développement*²;

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

iii) Examiner la façon dont les questions nouvelles et d'actualité pourraient toucher la coopération internationale en matière fiscale et procéder à des évaluations, présenter des observations et formuler des recommandations appropriées;

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

v) Prêter une attention particulière aux pays en développement et aux pays en transition lorsqu'il traite de toutes les questions susmentionnées ».

4. Le Comité est formé de 25 membres désignés par les gouvernements et siégeant à titre individuel. Les membres, nommés pour un mandat de quatre ans par le Secrétaire général après notification adressée au Conseil, travaillent dans les domaines de la politique et de l'administration fiscales et sont choisis de manière à tenir compte d'une répartition géographique équitable, représentant différents systèmes fiscaux. Le mandat des membres du Comité actuellement en poste s'achèvera à la fin du mois de juin 2009.

5. La session annuelle du Comité se tient à Genève pendant cinq jours ouvrables.

6. Le Comité s'est concentré jusqu'à présent sur la mise à jour du *Modèle de Convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement* (2001), y compris ses Commentaires sur le texte du Modèle, et sur le *Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales entre pays développés et pays en développement* (2003). Ces priorités ont été choisies en raison des ressources limitées dont dispose le Comité et de l'urgence qu'il y a à mettre à jour les deux publications afin de tenir compte des dernières évolutions, telles que la croissance du commerce électronique et l'importance

¹ Édition la plus récente : publication des Nations Unies, numéro de vente : F.01.XVI.2.

² Édition la plus récente : ST/ESA/PAD/SER.E/37, en anglais uniquement. Édition précédente : publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.XVI.3.

accrue des services faisant l'objet d'un commerce international, ainsi que d'enjeux tels que l'essor de la planification fiscale internationale et ses effets sur le développement.

7. Le Comité, seule véritable instance mondiale spécialisée dans la fiscalité, travaille dans un esprit de coopération et d'efficacité. S'agissant de la mise à jour du Modèle et du Manuel, ses principales réalisations sont les suivantes :

a) Achèvement d'un nouvel article important (assorti d'un Commentaire) concernant l'entraide en matière de recouvrement des créances fiscales, à incorporer dans la prochaine version du Modèle;

b) Achèvement, pour l'essentiel, d'un Commentaire sur l'article 5, qui traite de « l'empreinte » commerciale que doit avoir une entreprise dans un pays pour que ses bénéficiaires y soient soumis à imposition (principe de « l'établissement stable »). Les modifications apportées tiennent compte de facteurs tels que le développement du commerce électronique et précisent les modalités d'application pratique de l'article dans les conventions fiscales fondées sur le Modèle des Nations Unies;

c) Élaboration d'une approche concertée pour l'application des conventions fiscales aux instruments financiers islamiques, avec modification du Modèle et du Manuel à suivre;

d) Quasi-achèvement des travaux d'un sous-comité chargé de l'emploi abusif des conventions fiscales, notamment la nature de l'emploi abusif de ces conventions et la réponse à y apporter, ainsi que le lien qui existe entre les obligations découlant de conventions fiscales et les lois internes visant à empêcher les abus.

8. D'autre part, l'amélioration du règlement des différends en matière de fiscalité internationale, l'amélioration des dispositions relatives aux échanges de renseignements (notamment l'éventuelle élaboration d'un code de conduite contre la fraude fiscale) et la mise à jour générale du Manuel et des Commentaires y afférents ont fait l'objet de documents et de discussions préliminaires.

9. La session annuelle du Comité a également été l'occasion d'examiner les propositions faites par les parties au Dialogue fiscal international (en particulier le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques) concernant l'imposition des revenus perçus par les participants aux projets de développement, c'est-à-dire la question de savoir si ces projets devraient faire l'objet d'exonérations fiscales.

10. Le Comité est appuyé par un secrétariat technique spécial composé simplement d'un économiste hors classe (P-5) et d'un économiste (P-3). Un agent des services généraux exécute des travaux de secrétariat et d'appui administratif à temps partiel. Le Chef du Service de l'analyse et de l'élaboration des politiques du Bureau du financement du développement (D-1) assure la supervision générale de ces activités et exerce les fonctions de Secrétaire du Comité. Le secrétariat est chargé de la préparation et du suivi des sessions annuelles du Comité et des réunions intersessions de ses sous-comités et groupes de travail. Il établit des documents à la demande du Comité, aide les sous-comités et les groupes de travail à élaborer des documents en vue de leur soumission au Comité, consulte les membres du Comité et les observateurs au sujet de faits nouveaux intéressant son travail et formule des avis et établit des rapports concernant les activités du Comité, notamment celles

menées avec d'autres services du Secrétariat de l'ONU. Il contribue également, pour les questions fiscales, aux rapports touchant au financement du développement et organise des réunions d'experts, des tables rondes, des réunions-débats, des séminaires et des exposés sur les questions de fiscalité et de développement, ainsi que des manifestations parallèles lors des sessions du Conseil économique et social.

11. Le présent rapport porte sur le financement de deux aspects critiques du travail du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, à savoir : a) ses méthodes de travail, en particulier le fonctionnement de ses sous-comités et groupes de travail; et b) ses activités de renforcement des compétences, que le Conseil l'a invité à mener à l'intention des pays en développement ou en transition.

A. Méthodes de travail du Comité

12. À sa première session, en 2005, le Comité a convenu de créer, quand il y aurait lieu, des sous-comités spéciaux qui travailleraient tout au long de l'année, sous la direction du Bureau et avec l'appui du secrétariat, en vue de faire les préparatifs nécessaires concernant les points de l'ordre du jour, décider de la documentation à établir et demander à des experts indépendants d'élaborer des rapports que le Comité examinerait à sa session ordinaire. Les sous-comités et les groupes de travail sont composés de membres du Comité et d'experts indépendants dotés de compétences spécialisées dans les différents domaines fiscaux concernés.

13. Dans sa résolution 2006/48, le Conseil économique et social a relevé que le Comité avait créé quatre sous-comités chargés d'examiner les questions de fond, à savoir l'emploi abusif des conventions fiscales (anciennement appelé « abus de convention fiscale »), l'entraide en matière de recouvrement de créances fiscales, la définition de l'établissement stable et les échanges de renseignements, et deux groupes de travail chargés de s'occuper des arbitrages fiscaux internationaux et du Manuel de négociation des traités fiscaux bilatéraux entre les pays développés et les pays en développement.

14. À sa deuxième session annuelle, tenue en 2006, le Comité a créé un sous-comité chargé du règlement des différends (qui remplaçait l'ancien groupe de travail sur les arbitrages fiscaux) et un groupe de travail sur les instruments financiers islamiques, et le sous-comité chargé de l'entraide en matière de recouvrement de créances fiscales a achevé ses travaux. À sa troisième session annuelle, tenue en 2007, le Comité a créé un sous-comité chargé des instruments financiers islamiques (qui remplaçait l'ancien groupe de travail sur ces mêmes instruments) et un groupe de travail chargé des questions générales relatives à la révision des Commentaires (qui remplaçait l'ancienne équipe chargée de la révision des Commentaires). Il convient de noter que lorsqu'un sous-comité ou groupe de travail achève ses travaux, il est généralement reconstitué et chargé de se pencher sur d'autres aspects de la mise à jour du Modèle de Convention fiscale ou d'étudier d'autres questions nouvelles relatives à l'entraide fiscale.

15. On dénombre actuellement sept sous-comités et groupes de travail :

- a) Sous-comité chargé de l'emploi abusif des conventions;
- b) Sous-comité chargé de la définition de l'établissement stable;

- c) Sous-comité chargé des échanges de renseignements, notamment l'éventuelle élaboration d'un code de conduite contre la fraude fiscale;
- d) Groupe de travail chargé de la révision du Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales;
- e) Sous-comité chargé du règlement des différends;
- f) Sous-comité chargé du traitement des instruments financiers islamiques;
- g) Groupe de travail chargé des questions générales relatives à la révision des Commentaires (équipe reconstituée en groupe de travail à la troisième session du Comité en 2007).

16. Dans sa résolution 2006/48, le Conseil économique et social a reconnu que, pour pouvoir examiner de manière continue les questions relatives à l'ordre du jour, les sous-comités susmentionnés devraient communiquer par voie électronique dans la mesure du possible, tout en étant éventuellement obligés, pour fonctionner efficacement, de se réunir à l'occasion. L'utilité de ces réunions devait être déterminée par le coordinateur des sous-comités et des groupes de travail. Dans son dernier rapport, le Comité a estimé que le moment était venu pour les sous-comités et les groupes de travail, qui avaient jusqu'alors essentiellement communiqué par voie électronique, de se réunir afin d'examiner certaines questions techniques et juridiques particulièrement délicates.

17. Deux réunions de ce type ont été tenues en 2007 par les sous-comités chargés de l'emploi abusif des conventions (Beijing, avril 2007) et des établissements stables (Oslo, juin 2007)³. Ces réunions ont été organisées parce qu'il était essentiel, de l'avis de tous, de régler à la fois les divergences de vues plus larges et les questions de rédaction d'importance cruciales s'agissant d'un document qui serait certainement examiné de très près par les parlementaires, les contribuables et les magistrats dans le cadre de l'interprétation des dispositions des conventions fiscales inspirées du Modèle des Nations Unies.

18. S'agissant de la révision du Modèle de Convention des Nations Unies et des Commentaires, le Comité compte énormément sur les sous-comités et les groupes de travail pour qu'ils présentent des propositions et des formulations précises qui devront ensuite être soigneusement analysées par l'ensemble du Comité. En outre, le Comité souhaite vivement avoir mené à terme la révision du Modèle et des Commentaires d'ici à la mi-2009, soit avant l'achèvement du mandat de ses membres actuels à la fin du mois de juin 2009.

19. Quatre membres du sous-comité chargé de l'emploi abusif des conventions, assistés d'un membre du Secrétariat, ont participé à la réunion tenue à Beijing du 4 au 7 avril 2007. Deux membres du sous-comité n'ont pas pu assister à la réunion et un troisième y a participé par le biais d'une conférence téléphonique d'une heure. Cinq membres du sous-comité chargé de la définition de l'établissement stable, assistés d'un membre du Secrétariat, ont participé à la réunion tenue à Oslo les 14 et 15 juin 2007. Quatre membres du sous-comité n'ont pas pu y participer. La deuxième réunion du sous-comité sur les établissements stables s'est tenue au Cap

³ Le résultat des travaux des deux sous-comités lors de ces réunions est décrit dans les documents E/C.18/2007/CRP.2, E/C.18/2007/CRP.3 et Corr.1, et E/C.18/2007/CRP.4, qui ont été présentés à la troisième session du Comité d'experts (voir www.un.org/esa/ffd/tax).

(Afrique du Sud) du 11 au 13 février 2008. Quatre des huit membres du sous-comité, assistés d'un membre du Secrétariat, y ont participé.

Financement du fonctionnement du Comité

20. Un crédit de 324 600 dollars a été ouvert au titre du chapitre 9 (Affaires économiques et sociales) du budget-programme de l'exercice biennal 2008-2009, afin de permettre aux membres du Comité de participer à ses sessions annuelles tenues à Genève. Ce montant couvre les dépenses liées aux billets d'avions et à l'indemnité journalière de subsistance à laquelle ont droit les 25 membres du Comité. Ces derniers ne reçoivent ni honoraires ni émoluments pour le travail qu'ils accomplissent pour le compte de l'Organisation des Nations Unies.

21. Aucun crédit n'a été ouvert au titre du budget ordinaire pour les réunions intersessions des sous-comités et des groupes de travail. En ce qui concerne les réunions tenues en 2007, les sous-comités ont dû faire appel à la bonne volonté de leurs membres et à la générosité de leurs employeurs pour veiller à ce que tous les membres puissent assister aux réunions. Cela crée un décalage entre le fait que les membres du Comité siègent à titre individuel en qualité d'experts et leur dépendance financière vis-à-vis de leur employeur. Cette situation est défavorable aux experts originaires de pays en développement, qui ne sont pas en mesure de participer en personne aux réunions. Le manque de financement est également perçu par certains employeurs comme un signe que ces réunions ne sont pas considérées comme indispensables au travail du Comité, malgré l'importance que celui-ci leur attribue dans ses rapports. Le Comité a donc demandé que les réunions des sous-comités et des groupes de travail bénéficient d'un financement modeste afin qu'elles puissent se tenir avec la participation pleine et entière des pays en développement et en transition et que les intérêts et les points de vue de ces pays puissent être pris en compte dans l'élaboration de documents qui pourraient avoir une incidence sur les normes fiscales internationales, comme prévu par le Conseil économique et social dans sa résolution 2004/69.

22. En moyenne, les sous-comités et les groupes de travail se réunissent pendant deux jours pour tenir des consultations sur diverses questions relatives à leur domaine de compétence, en prévision des sessions ordinaires du Comité.

23. Sur cette base, le coût moyen des réunions des six sous-comités et groupes de travail au cours de l'exercice biennal est estimé à 27 600 dollars par réunion, ce qui correspond aux frais de voyage et à l'indemnité de subsistance des participants. Seuls six des sept sous-comités et groupes de travail devraient se réunir au cours de l'exercice biennal, étant donné que le groupe de travail chargé des questions générales relatives à la révision des commentaires, récemment créé, n'aura pas besoin de se réunir au cours de cette période. À l'avenir, si le Comité juge nécessaire que le groupe de travail mène des consultations en face à face, il pourra demander à celui-ci de se réunir à la place d'un autre groupe au cours d'un exercice donné. À cet égard, un montant supplémentaire de 35 000 dollars serait nécessaire pour l'exercice afin de couvrir les frais de voyage et l'indemnité journalière de subsistance d'un fonctionnaire appelé à participer à 10 des 12 réunions, les 2 autres réunions devant se tenir à New York, où se trouve le secrétariat technique. Un montant total de 367 000 dollars serait donc nécessaire pour couvrir les 12 réunions tenues par les sous-comités et groupes de travail, tel qu'indiqué dans l'état des incidences financières sur le budget-programme (E/2007/L.16).

24. Le Conseil économique et social voudra peut-être examiner les recommandations suivantes lorsqu'il étudiera la question du financement des sous-comités et groupes de travail du Comité :

a) Des ressources supplémentaires pourraient être inscrites au budget ordinaire au titre des 12 réunions intersessions des sous-comités et groupes de travail du Comité. Cette solution permettrait de garantir que les pays en développement soient représentés aux réunions, puisque leur participation n'est possible qu'avec l'appui financier d'une tierce partie;

b) À défaut, le Conseil voudra peut-être financer, au titre du budget ordinaire, un nombre limité de réunions intersessions des sous-comités et groupes de travail au cours de l'exercice biennal (par exemple 10 réunions, soit cinq par an). Le Comité aurait ainsi la possibilité de décider quels sous-comités ou groupes de travail se réuniront une fois au cours de l'exercice et lesquels se réuniront deux fois, en fonction de l'ordre du jour de sa prochaine session ou des questions de fond l'intéressant particulièrement;

c) Bien qu'on puisse envisager de financer les activités des sous-comités et groupes de travail au moyen de contributions volontaires, cette solution présente des inconvénients importants. L'incertitude qui entoure le montant des contributions volontaires fait qu'il serait difficile de planifier les activités des différents sous-comités et groupes de travail et de garantir une représentation des pays en développement. En outre, les contributions volontaires ne peuvent être affectées qu'à des sous-comités ou groupes de travail spécifiques, ce qui créerait des inégalités quant à l'avancée de leurs travaux.

B. Activités de renforcement des capacités dans les pays en développement et en transition

25. Dans sa résolution 2006/48, le Conseil économique et social a invité le Comité à organiser des ateliers de formation à l'intention des pays en développement et en transition dans le cadre de son mandat, qui comprend la formulation de recommandations sur le renforcement des capacités et la fourniture d'une assistance technique. Cette demande a été réitérée dans le projet de résolution présenté par le Comité en 2006 et dans le prochain rapport du Comité sur les travaux de sa session de 2007.

Financement des activités de renforcement des capacités

26. Comme indiqué dans l'état des incidences sur le budget-programme (E/2007/L.16) établi afin d'aider le Conseil à examiner le rapport sur la deuxième session du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, des contributions volontaires représentant un montant de 450 000 dollars seront nécessaires pour organiser cinq ateliers de formation au moins durant l'exercice biennal 2008-2009 et pour couvrir les frais de voyage et l'indemnité de subsistance des participants aux ateliers, des formateurs experts et des fonctionnaires, ainsi que d'autres coûts relatifs à l'atelier.

27. La recommandation selon laquelle des ateliers de renforcement des compétences devraient être organisés a été formulée dans tous les rapports sur les sessions du Comité; elle est en accord avec le mandat de ce dernier, qui est

notamment chargé de formuler des recommandations sur le renforcement des capacités et de fournir une assistance technique aux pays en développement et en transition.

28. Outre les propositions des États Membres d'accueillir des ateliers de ce type, la plupart des activités de renforcement des capacités seraient financées au moyen de contributions volontaires au fonds d'affectation spéciale pour les questions de coopération fiscale mentionné dans la résolution 2007/39 du Conseil économique et social. Malgré les fréquents appels lancés, aucune contribution au financement de ces activités n'a été annoncée à ce jour. Étant donné la nature des contributions volontaires, il n'est pas certain que le financement reçu permettra de mettre en œuvre un programme cohérent de renforcement des capacités des pays en développement et en transition. Le Conseil voudra peut-être encourager les États Membres à contribuer au fonds d'affectation spéciale.
