

LES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE BÉNÉFICIERONT-ELLES AUX PAYS LES PLUS PAUVRES ?

Ces derniers mois, la question fiscale a grimpé dans l'agenda politique d'une manière inimaginable il y a seulement quelques années.

En 2013, la mise en place d'un régime de fiscalité internationale plus équitable s'est avérée être une préoccupation centrale à la fois de la Déclaration de Lough Erne du G8 et de la Déclaration des dirigeants du G20.

Pourtant, plusieurs questions demeurent sur la façon dont ces discours seront traduits dans la réalité. Une réelle volonté politique de changement existe-t-elle ? Les pays les plus pauvres ont-ils les capacités de bénéficier de ces initiatives ? Quelles actions ces mêmes pays peuvent-ils entreprendre de leur côté pour créer des systèmes fiscaux nationaux plus justes, plus efficaces et plus efficients ?

Une question de plus en plus centrale

La Déclaration finale de la réunion de Lough Erne des pays du G8 mérite l'intérêt pour trois raisons.

Premièrement, indépendamment du fait que la réunion portait officiellement sur trois sujets – le commerce, la fiscalité et la transparence – la Déclaration a principalement évoqué la question fiscale.

Deuxièmement, les pays en voie de développement y bénéficient d'une attention sans précédent.

Troisièmement, la Déclaration révèle un changement considérable dans l'opinion publique. Depuis quelques années, des organisations comme **Tax Justice Network**, **Action Aid**, **Christian Aid** et **Oxfam** font de vigoureuses campagnes pour des sujets tels que le partage d'informations entre autorités fiscales, la levée du secret autour de la propriété des sociétés et des fiducies, en particulier dans les paradis fiscaux, plus de transparence dans les pays-mêmes où les sociétés transnationales réalisent leurs profits – par opposition aux pays où les profits sont « comptabilisés » à des fins fiscales. Il y a encore deux ans, ces propositions étaient rejetées comme irréalistes et déraisonnables. En un court laps de temps, ces sujets ont obtenu une succession de reconnaissances officielles – d'abord celle des services du Premier ministre britannique, puis du G8 à Lough Erne en juin, enfin du G20 à Moscou en septembre. Le **G8** et le **G20** ont significativement contribué à ce renversement en concentrant l'attention sur des questions fiscales essentielles :

- la taxation des transactions économiques transnationales est en situation périlleuse ;
- cette situation rend possible la fraude et l'évasion fiscales à grande échelle par certaines grandes entreprises et certains individus très fortunés ;
- la charge fiscale pèse donc injustement et arbitrairement entre les contribuables ;
- cette répartition est économiquement inefficace et politiquement intenable, en particulier dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Une question de mise en œuvre

Le programme de réforme de la fiscalité du G8 et du G20 sera-t-il mis en œuvre ?

La volonté et la capacité de faire quelque chose est indiscutablement là. La motivation des pays du G8 est un élément critique car ces pays génèrent la plupart des services financiers transfrontaliers dans le monde. La plupart des gouvernements des pays du G8/de l'OCDE sont aujourd'hui prêts à agir, étant confrontés à un sombre avenir budgétaire, et en quête de ressources fiscales. Un certain nombre d'entre eux ont déjà pris des mesures pour respecter les engagements de Lough Erne.

Le gouvernement irlandais a annoncé qu'il allait fermer la brèche permettant aux entreprises immatriculées en Irlande d'être également apatrides et donc de ne payer aucun impôt nulle part. ➤

Le gouvernement suisse a signé la **Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale**, s'engageant ainsi à coopérer avec d'autres gouvernements afin d'échanger des informations fiscales transfrontalières.

On assiste aussi à l'arrivée de soutiens plus inattendus. Ainsi, un certain nombre de multinationales militent pour la publication plus large d'informations sur les profits et sur la localisation de leurs activités.

Coopération versus concurrence

Si l'agenda fiscal du G8 et du G20 est mis en œuvre comme prévu, alors les gouvernements des pays les plus riches et les plus financiarisés devront coopérer durablement. Les gouvernements nationaux devront harmoniser leur législation et leurs procédures pour améliorer la circulation de l'information utile entre autorités fiscales nationales. Toutefois, l'expérience montre que l'action des gouvernements des pays de l'OCDE économiquement et financièrement puissants restera ambiguë. Autant, il sera facile de fermer certaines brèches fiscales ouvertes dans des pays à influence géopolitique faible comme l'Irlande, le Luxembourg, la Suisse et les îlots des Caraïbes, autant ces gouvernements rencontreront des résistances à la levée de leurs propres incitations fiscales visant à attirer les investissements mondiaux flottants. Dans la concurrence entre pays pour attirer les investisseurs, les gouvernements sont trop souvent prêts à conserver de l'opacité ou à renoncer à des recettes fiscales potentielles substantielles. Ainsi, alors que le Premier ministre britannique encourageait au G8/G20 la rationalisation fiscale, le Trésor britannique continuait de créer de nouvelles niches, comme le taux réduit de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices issus d'activités innovantes, afin d'attirer des capitaux étrangers.

L'existence de standards clairs pour mesurer la performance des principaux acteurs accroîtrait les chances d'une plus grande collaboration internationale. Cependant, il n'existe pas pour la fiscalité d'équivalent de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – une organisation ayant le pouvoir de pousser les nations indépendantes à coopérer dans l'intérêt général. En outre, les déclarations du G8 et du G20 en matière d'impôt se contentent de grands principes et de simples orientations. Elles contiennent peu d'engagements concrets et mesurables.

L'agenda fiscal du G8 et du G20 sera bien mis en œuvre, mais jusqu'où et quand, cela reste à voir...

Qui seront les bénéficiaires des changements proposés ?

La plupart des réformes escomptées visent à améliorer l'accès à l'information disponible sur la base imposable pour les autorités fiscales nationales et ce, à moindre coût. L'intention est louable. Tous les pays n'en profiteront pas de la même manière. Les pays riches, les BRICS, ainsi que quelques autres grands pays émergents ont plus à gagner car leur administration fiscale est plus en capacité de faire bon usage de ce supplément d'information disponible pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. **Pour reprendre les propos** de Mick Keen, directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI : « ... ce programme n'est pas une solution miracle à tous les problèmes de recettes des pays en voie de développement... ».

Aujourd'hui, dans les pays pauvres, la plupart des possibilités de demande de renseignement sur les contribuables professionnels ou particuliers ne sont pas mises en œuvre. Les administrations peuvent aisément acheter des licences pour accéder aux bases de données commerciales utiles aux contrôles, mais elles ne disposent pas du personnel compétent pour en profiter – ou bien pour le retenir. Les vérificateurs qualifiés, capables d'utiliser des informations procurées par des tiers pour contester les comptes des multinationales, ont toutes les chances de se voir offrir un poste par l'une de ces sociétés, une banque d'affaires ou un des **Big Four** (Deloitte, PwC, KPMG et Ernst & Young) en pleine expansion en Afrique.

Rejoindre le club des « informés »

Les autorités fiscales de pays à faible revenu amélioreront leur capacité à analyser et à utiliser les informations provenant de l'étranger, notamment parce que les gouvernements des pays de l'OCDE semblent désormais sérieusement engagés à les aider. Néanmoins, des événements récents laissent penser que l'accès facile à la richesse de l'information que leurs collègues de l'OCDE et les BRICS commencent à apprécier n'est pas imminent. Le G8 et le G20 ont chargé l'OCDE de transformer en une réalité l'engagement de principe relatif à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Des progrès majeurs et rapides ont été accomplis. Ainsi, les autorités fiscales françaises signalent régulièrement à leurs homologues canadiens toute information pertinente relative à de potentiels contribuables canadiens et *vice versa*. Les pays à faible revenu sont encore tenus à l'écart de ces progrès. Les gouvernements des pays de l'OCDE et certains centres financiers offshore expérimentent depuis peu des processus multilatéraux d'échange automatique d'informations

“
Si l'agenda fiscal du G8 et du G20 est mis en œuvre comme prévu, alors les gouvernements des pays les plus riches et les plus financiarisés devront coopérer durablement.”

par lesquels tous les pays du groupe procurent systématiquement à tous les autres les informations utiles. Le G8 et le G20 tiennent leur promesse de déploiement de l'échange automatique à l'échelle planétaire. C'est la cible que vise l'OCDE.

Le mécanisme principal est le **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales**. Le Forum s'étend bien au-delà de l'OCDE et compte maintenant 121 membres. Cependant, l'adhésion elle-même signifie peu. À travers des processus minutieux d'examen par les pairs, le Forum s'applique seulement à juger ses membres aptes à participer à un instrument multilatéral ouvrant droit à réclamer des informations spécifiques aux autres membres et donnant devoir de répondre à leurs demandes - non à l'échange automatique d'informations. Ce mécanisme représente un réel progrès, mais il comporte deux limites majeures.

La première limite tient à ce que le droit d'obtenir des informations sur demande est beaucoup moins utile que l'échange automatique d'informations. En matière de vérification fiscale, comme pour les enquêtes criminelles, un certain nombre de prérequis sont généralement nécessaires avant que vous sachiez exactement ce que vous cherchez. Trop souvent, les administrations des pays pauvres n'en savent pas assez sur un cas pour formuler une demande pertinente auprès d'une autre administration.

La seconde limite est qu'aucun pays à faible revenu n'a encore rejoint le club des « informés ». À ce jour, la seconde phase de revue par les pairs est terminée pour 41 pays. Seuls 18 pays ont été jugés « totalement conformes ». Les émergents s'en sont bien sortis. La Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud ont été jugés « totalement conformes » et le Brésil « largement conforme ». Les autres pays africains, comme les petits pays en voie de développement en général, sont absents de la liste.

Pourquoi la plupart des pays à faible revenu ne peuvent-ils pas intégrer le « club » plus rapidement ?

La principale raison est qu'une information pertinente sur la situation fiscale d'une société ou d'un riche contribuable peut facilement donner lieu à des abus. Bien qu'ils hésitent à le dire publiquement, les gouvernements des pays riches veulent être sûrs de ne pas fournir régulièrement des informations à des autorités fiscales autorisant les fuites.

Ne serait-ce que partiellement, les programmes du G8 et du G20 sur la fiscalité et sur la transparence devraient bénéficier à tous. Bien que bien intentionnés, ces programmes n'ont pas été pensés pour les pays à faible revenu et ne répondent pas à leurs besoins les plus immédiats – même si ceux-ci récolteront un jour les bénéfices à long terme d'un acquis collectif.

Qu'est-ce que les pays à faible revenu peuvent faire par eux-mêmes ?

Ces pays ne doivent pas rester des spectateurs passifs d'un système fiscal international conçu par les pays membres de l'OCDE et les BRICS. Collectivement, ils peuvent faire beaucoup au niveau régional et pour développer des systèmes fiscaux nationaux plus justes, plus efficaces et plus efficaces.

1. Lutter contre les incitations fiscales

Les gouvernements accordent des exonérations de toutes sortes à des catégories spécifiques de contribuables ou d'activités. Ces exonérations, souvent appelées « incitations » parce qu'elles ont vocation à attirer de nouveaux investissements, surtout étrangers, sont particulièrement répandues dans les pays à faible revenu. Une étude récente de l'OCDE assise sur les données disponibles pour 6 pays africains montre que, en moyenne, le manque à gagner correspondant à ces incitations s'élève à 33 % des recettes effectivement perçues. Depuis des décennies, les experts en fiscalité plaident pour une réduction forte de ces exonérations fiscales en s'appuyant sur divers arguments :

- elles sont souvent octroyées selon des modalités inefficaces et opaques ;
- elles sont largement utilisées par les politiciens pour récompenser leurs partisans ou les sociétés participant au financement de leur parti ou de leur compte en banque personnel ;
- même accordées dans des conditions susceptibles d'attirer les investissements, elles devraient être plus directement liées à ceux-ci. Par exemple, elles pourraient être dépendantes des résultats de l'entreprise ;
- peu d'entre elles ont un impact avéré sur l'attraction des investissements ;
- il est probable que de nombreux gouvernements pourraient attirer davantage d'investissements privés en accordant moins d'incitations et en utilisant les recettes supplémentaires pour résoudre des problèmes plus cruciaux aux yeux des investisseurs, tels que la mauvaise qualité des routes, des ports, des moyens de transport, l'accès à l'électricité ou à l'eau.

Bien que très critiques à l'égard de la plupart des exonérations fiscales, des organisations internationales comme le FMI et l'OCDE n'ont pas pris l'initiative de faire campagne contre eux. En particulier, ils n'ont pas favorisé activement l'adoption internationale de recommandations sur quand et comment les exonérations fiscales pourraient mieux être accordées. Celles-ci pourraient être utilisées par les décideurs et les organisations de la société civile pour défier les pratiques douteuses d'exemption. Rien n'empêche les organisations régionales du Sud – par exemple pour l'Afrique : l'Union

africaine, la Banque africaine de développement et le Forum sur l'administration fiscale de l'Afrique – d'élaborer et d'adopter leurs propres recommandations sur l'utilisation des exonérations fiscales. Le programme « Taxes et développement » de l'OCDE a récemment publié un projet de document qui pourrait facilement être adapté : « **Projet de principes pour améliorer la transparence et la gouvernance des encouragements fiscaux pour l'investissement dans les pays en voie de développement.** » Non seulement une approche plus rigoureuse de la mise en œuvre des exonérations fiscales augmenterait les recettes fiscales, mais encore, la mise en marche du processus d'approbation de telles recommandations renforcerait les revendications des pays en voie de développement à faire entendre leur voix dans le concert des débats fiscaux mondiaux.

2. Imposer le foncier

Les impôts fonciers sont des charges récurrentes sur la propriété ou l'occupation de terres et de bâtiments – en particulier de locaux résidentiels, commerciaux et industriels en zone urbaine. Actuellement, dans les pays à faible revenu, les impôts fonciers collectés sont extrêmement faibles. Pourtant, les experts en fiscalité sont souvent des partisans de ce type d'impôt. Ils sont considérés comme économiquement neutres, justes car ils pèsent sur les contribuables les plus riches et difficiles à contourner. Ils constituent la principale source de recettes des collectivités territoriales et sont donc un instrument essentiel des politiques de décentralisation. Cependant, ils ne font l'objet d'aucune action. Les gens riches ne les aiment pas. Aux niveaux national comme international, ils ne bénéficient pas de soutiens institutionnels susceptibles de convaincre les gouvernements de leurs avantages. Cela pose la question : le temps est-il venu d'une initiative africaine en faveur de la fiscalisation du foncier ?

Recommandations

- Le G8 et le G20 doivent continuer de soutenir fermement l'élaboration et la mise en œuvre du programme relatif à la transparence en matière fiscale.
- Les pays doivent s'engager sur des objectifs clairs et des résultats objectivables sur lesquels ils auront à rendre des comptes.
- Plus de réseaux régionaux et sous-régionaux devraient être créés afin que les experts fiscaux et les décideurs politiques des pays à faible revenu puissent partager les meilleures pratiques et faire entendre une voix collective plus influente dans les débats sur la fiscalité internationale.
- Il faut faire plus de choses, notamment dans les pays riches, pour contester l'idée reçue que les « exonérations fiscales » sont avantageuses pour les pays à faible revenu. Ceux-ci pourraient jouer un rôle de premier plan dans ce processus grâce à des organisations telles que l'Union africaine, la Banque africaine de développement, le CREDAF et le Forum africain des administrations fiscales travaillant ensemble pour développer et mettre en œuvre un ensemble de lignes directrices concernant l'utilisation de ces exonérations.
- Il faut faire plus de choses au niveau régional pour accroître la collecte des impôts fonciers dans les pays à faible revenu : le temps est venu d'une initiative africaine en faveur de la fiscalisation du foncier.

Lectures complémentaires

M. Moore (2013) : Obstacles à l'augmentation des recettes fiscales au sein des pays à faible revenu, Document de travail du CIFD (Centre International pour la Fiscalité et le Développement)

Déclaration de Lough Erne

Déclaration des dirigeants du G20

Nouvelles Règles de la Finance Mondiale (2013), Gouvernance financière globale et rapport d'impact

Projets de principes de l'OCDE visant à améliorer la transparence et la gouvernance des encouragements fiscaux liés à l'investissement au sein des pays en voie de développement

R. Bahl, J. Martinez-Vasquez et J. Youngman (éd.), (2008).

Assurer le fonctionnement de l'impôt foncier. Expériences au sein des pays en voie de développement et en transition. Cambridge MA : Institut Lincoln de la Politique Foncière.

Références

La présente Note d'information de Rapid Response a été rédigée par le professeur **Mick Moore**, membre agréé d'IDS et directeur exécutif du Centre International pour la Fiscalité et le Développement. Les opinions exprimées appartiennent à l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'IDS.

Dans le cadre de leurs publications, les lecteurs sont encouragés à citer et à reproduire les ouvrages inclus dans les différentes éditions des Notes d'information de Rapid Response. En contrepartie, IDS demande que les références et les remerciements soient dûment mentionnés, comme indiqué ci-dessus.

La documentation a été financée par une aide provenant du gouvernement britannique. Les avis exprimés ne reflètent toutefois pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

© Institut des Études pour le Développement, 2014.



Les Notes d'information IDS Rapid Response sont publiées par l'Institut des Études pour le Développement et ont pour objectif de fournir une analyse de haut niveau des événements mondiaux inattendus et survenant rapidement, et de leur impact sur les politiques et pratiques de développement. Pour s'abonner : www.ids.ac.uk/idsrapidresponsebriefings

Institut des Études pour le Développement, Brighton BN1 9RE UK
Tél : +44 (0) 1273 606261 Fax : + 44 (0) 1273 621202 E-mail : ids@ids.ac.uk Web : www.ids.ac.uk