

Un vide à combler :

quelle fiscalité dans une
économie mondialisée ?



Document Politique

Novembre 2008

La majeure partie de ce document a été rédigée par Jean Merckaert (CCFD), Hilde Wipfel (KOO) et Jean Letitia Saldanha (Secrétariat de la CIDSE) au nom du groupe de travail Ressources allouées au développement ; il définit la position de la CIDSE sur la question de la fiscalité et du développement.

Le groupe de travail Ressources allouées au développement tient à remercier John Christensen, Directeur du Réseau pour la justice fiscale, Nicholas Shaxson, journaliste associé au Réseau pour la justice fiscale et Margit Schratzenstaller, chercheuse à l'Institut autrichien de recherches économiques pour leurs éclairages et leurs apports, de même que les autres groupes de plaidoyer de la CIDSE pour leurs commentaires.

Personne de contact : Jean Letitia Saldanha, saldanha@cidse.org
Rue Stévin 16, 1000 Bruxelles, Belgique – Tél. : +32 2 233 37 53 – Fax : 32 2 230 70 82,
www.cidse.org

Publié en novembre 2008
par la CIDSE, rue Stévin 16, 1000 Bruxelles, Belgique

Ce document politique est également disponible en anglais, en italien, en allemand et en espagnol.

La CIDSE (Coopération internationale pour le développement et la solidarité) est une coalition de 16 organisations catholiques de développement d'Europe et d'Amérique du Nord qui partagent une vision commune de l'éradication de la pauvreté et de la justice sociale ainsi qu'une stratégie commune en matière de programmes de développement, d'éducation au développement et de plaidoyer. Le travail de plaidoyer de la CIDSE se déploie autour de plusieurs axes : le commerce et la sécurité alimentaire, les ressources allouées au développement, la gouvernance mondiale et la politique de développement de l'UE.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	2
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	3
INTRODUCTION.....	7
I. LA JUSTE RÉPARTITION DES RICHESSES ET DES POUVOIRS AU CŒUR DE LA DOCTRINE SOCIALE DE L'ÉGLISE.....	10
1.1 Dignité et développement humain.....	10
1.2 La destination universelle des biens de la terre.....	10
1.3 L'option préférentielle pour les pauvres	11
1.4 Lignes directrices pour la justice fiscale	11
II. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DE LA FISCALITÉ DANS UN MONDE QUI CHANGE	12
2.1 Inégalité croissante face aux OMD	13
2.1.1 Financer la réalisation des OMD.....	13
2.1.2 Inégalités à l'intérieur des pays et entre ceux-ci	13
2.1.3 Inégalités entre les groupes sociaux	14
2.1.4 Inégalités entre les hommes et les femmes	14
2.1.5 Inégalités et développement	14
2.1.6 La logique qui sous-tend les OMD	15
2.1.7 Financer la réalisation des OMD.....	16
2.1.8 Conclusion.....	17
2.2 Pertes de recettes fiscales infligées aux gouvernements du Sud face à une autonomie accrue en leur faveur	17
2.2.1 Des pertes de recettes fiscales dues aux interventions extérieures.....	17
2.2.2 Rôle de conseil politique des institutions financières internationales.....	17
2.2.3 Une mobilité accrue des capitaux et des EMN	18
2.2.4 Exonérations fiscales pour les acteurs du développement international	19
2.2.5 Incidence de la baisse des recettes sur le développement	19
2.2.6 L'apparente autonomie croissante des pays en développement.....	20
2.2.7 Conclusion.....	20
2.3 Maximisation du profit face à la montée de l'agenda RSE.....	21
2.3.1 Manipulation des prix.....	21
2.3.2 Recettes issues des ressources naturelles	22
2.3.3 Responsabilité du secteur privé.....	25
2.3.4 Conclusion.....	26

2.4	Paradis fiscaux, évasion fiscale et corruption face à la transparence et à la régulation.....	27
2.4.1	L'obstacle central à la justice fiscale.....	27
2.4.2	Les paradis fiscaux au cœur de l'économie mondiale.....	27
2.4.3	Réglementation et transparence	29
2.4.4	Conclusion.....	33
III. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET LES RÉPONSES MONDIALES : LES TAXES INTERNATIONALES ET LA GOUVERNANCE FISCALE		33
3.1	La gouvernance mondiale à la croisée des chemins.....	33
3.1.1	Instabilité financière.....	33
3.1.2	Changement climatique.....	35
3.2	Des réponses limitées face à des défis mondiaux	36
3.2.1	Fiscalité mondiale	36
3.2.2	Taxe sur les transactions de change (TTC).....	36
3.2.3	Taxe sur les transactions financières (TTF)	38
3.2.4	Reconnaissance par le politique du potentiel offert par les taxes mondiales ...	39
3.2.5	L'aube d'une gouvernance fiscale mondiale ?.....	40
3.3	Conclusion.....	41
IV. RECOMMANDATIONS.....		42
CONCLUSION		50
MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL RESSOURCES ALLOUÉES AU DÉVELOPPEMENT DE LA CIDSE		51

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BIT	Bureau international du travail
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CFE	Centres financiers extraterritoriaux (offshore)
CNUC	Convention des Nations unies contre la corruption
ECOSOC	Comité économique et social des Nations unies
EMN	Entreprise multinationale
FCC	Fonds commun de créance (Special Purpose Vehicle, SPV)
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (G8)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales
IFRS	Normes internationales d'information financière
IPC	Indice de perception de la corruption
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
NU	Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
PCQVP	Publiez ce que vous payez !
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvre très endetté
RJF	Réseau pour la justice fiscale
RNB	Revenu national brut
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
StAR	Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Banque mondiale)
TDTC	Taxe de développement sur les transactions de change
TTC	Taxe sur les transactions de change
TTF	Taxe sur les transactions financières
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNU-WIDER	Université des Nations unies - Institut mondial pour la recherche en économie du développement
WIFO	Institut autrichien de recherches économiques

N.B. : tous les chiffres en dollars s'entendent en dollars US.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours de la dernière décennie, le transfert net¹ des ressources financières des pays pauvres vers les pays riches n'a cessé de croître régulièrement. D'un solde positif de 46 milliards de dollars en 1995, les pays en développement sont passés à un solde négatif de 658 milliards de dollars en 2006 (économies en transition comprises).² Même les pays d'Afrique subsaharienne, qui bénéficient pourtant de flux d'aide plus élevés, ont récemment vu leur solde virer au rouge. Il y a plusieurs raisons à cette tendance globale : ni les flux d'aide, ni l'investissement direct étranger ni les envois de fonds par la diaspora ne parviennent plus à compenser l'immense service de la dette, les déséquilibres commerciaux, les fuites de capitaux ni l'accumulation d'avoirs étrangers, surtout de réserves de devises étrangères comme en Chine.³

Par rapport à la dette, au commerce, à l'aide et à l'investissement, la communauté de développement international n'a prêté que peu d'attention à la fuite illicite des capitaux. Dans ce document, la CIDSE présente un argumentaire détaillé pour que l'on mette la question de la fuite des capitaux, de la concurrence fiscale et des systèmes fiscaux au cœur de l'agenda de développement. Cet argumentaire sera suivi de quelques recommandations pratiques.

Les principaux arguments :

- La fiscalité remplit plusieurs missions de base qui contribuent au développement. On parle des 5 « R » : Recettes, Redistribution, Régulation, Reformation des prix et Représentation.
- La distribution équitable des richesses et du pouvoir est au cœur de la doctrine sociale de l'Église, sur laquelle repose l'action de plaidoyer de la CIDSE. Elle procède de la reconnaissance de la dignité de chaque être humain et de la nécessité qui en découle de construire un monde où tout homme, sans exception, puisse vivre une vie pleinement humaine. Elle procède aussi de la croyance en la destination universelle des biens de la Terre, qui implique que tous les autres droits, quels qu'ils soient, y compris le droit de propriété et de libre commerce, sont subordonnés à ce principe. Elle procède troisièmement du principe de l'option préférentielle pour les pauvres, qui considère que dans une saine organisation politique, plus les individus sont vulnérables, plus ils ont besoin d'un intérêt et d'une attention spécifiques et en particulier de l'intervention des pouvoirs publics. En termes concrets, cela signifie qu'il est du devoir de chaque citoyen de soutenir le bien commun, non seulement par la charité, mais aussi en posant cet acte de solidarité qu'est le paiement de l'impôt.
- Les sommes perdues faute d'une approche développementale de la fiscalité sont considérables. En 2005, le Réseau pour la justice fiscale a estimé que la classe riche détenait à elle seule 11 150 milliards de dollars offshore, soit une perte de recettes fiscales de 255 milliards de dollars.⁴ Ce montant inclut les formes légales (éluder l'impôt) et illégales (évasion fiscale) de contournement de la fiscalité, mais exclut les fraudes fiscales commises par les sociétés, qui sont sans doute bien plus élevées.

¹ Par transferts net, il faut entendre les flux entrants nets de capitaux moins les intérêts nets et les autres recettes d'investissement.

² Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAESNU) (2007), *World Economic Situation and Prospects, 2007*, New York - <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2007files/wesp2007.pdf>

³ Lorsque la Chine achète des dollars pour se constituer des réserves de devises étrangères, ce flux financier est considéré comme négatif pour elle et positif pour les USA -

<http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

⁴ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.

- La mondialisation a contribué à affaiblir les systèmes fiscaux nationaux. Ce sont les femmes qui en subissent le plus les conséquences, elles qui forment la majorité de la population pauvre. Elles dépendent dans une large mesure de services publics souvent affaiblis par l'effondrement des recettes fiscales. On ne peut dissocier la lutte mondiale contre la pauvreté (jusqu'ici incarnée par les Objectifs du Millénaire pour le développement – OMD), de la lutte contre les inégalités. Il faut impérativement arriver à une coopération internationale pour veiller à ce que les systèmes fiscaux, qu'ils soient nationaux ou transfrontaliers, combattent le creusement des inégalités dans une optique globale.
- L'affaiblissement des institutions économiques multilatérales a créé une situation de grande incertitude. Elle a permis à certaines puissantes émergentes d'acquérir plus d'autonomie, mais ce sont les pays les plus faibles qui seront probablement les grands perdants d'accords bilatéraux inéquitables, et du débridement qui s'ensuivra de forces conduisant à la régression des systèmes fiscaux nationaux. Le système de gouvernance mondiale est trop faible pour agir efficacement face à cette situation. Il faut des institutions internationales légitimes et fortes pour mener une action mondiale décisive qui mette un terme à l'érosion fiscale.
- Fondés sur l'État-nation, les systèmes fiscaux actuels sont en proie à des contraintes de plus en plus nombreuses, dues à la mobilité des capitaux et des activités des entreprises multinationales (EMN). Il en résulte une concurrence fiscale, un atténuation de la régulation et un report de l'impôt sur le travail et la consommation. Il faut donc aborder le problème à plusieurs niveaux, notamment par une coopération accrue en faveur de la transparence et de la réglementation du capital ; la mise en place de codes obligatoires pour la gestion durable et transparente des ressources ; l'obligation pour les entreprises de rendre des comptes sur leurs activités à un cadre des droits de l'homme et l'intégration de la responsabilité fiscale dans le concept de responsabilité sociale des entreprises.
- L'ouverture croissante des marchés financiers et des investissements transfrontaliers et la recherche partout dans le monde des mécanismes techniques les plus favorables expliquent l'essor des paradis fiscaux, également connus sous le nom de juridictions du secret. Les paradis fiscaux sont néfastes pour le développement. Tout d'abord, parce qu'ils entraînent une perte de recettes qui auraient pu être justement affectées aux dépenses publiques. Ensuite, parce qu'ils offrent asile aux avoirs volés par des dictateurs, des autocrates, des fonctionnaires et des agents corrompus qui sapent la loi et l'ordre. La crise financière actuelle a mis en évidence une des dangereuses caractéristiques des paradis fiscaux : leur garantie du secret et leur soutien à des dispositifs financiers complexes permettent de dissimuler les risques excessifs pris par certaines banques et entreprises et de faire planer de nombreuses incertitudes sur les marchés financiers. La crise a donc ramené ces acteurs de l'ombre en pleine lumière et enclenché une dynamique que les dirigeants politiques doivent saisir au bond pour mettre un terme aux agissements néfastes de ces juridictions.
- Les crises alimentaires et des produits de base, les implications du changement climatique et la crise financière actuelle font peser des menaces dramatiques sur les groupes vulnérables. Les actions engagées pour contrer leurs effets ont déclenché un débat sur le recours à des taxes internationales pour réguler ces effets et dégager des moyens financiers supplémentaires. Bien que la question d'une fiscalité internationale n'ait rien de neuf, il convient de profiter du débat actuel pour les mettre en œuvre.

Recommandations

1 Des systèmes fiscaux nationaux progressifs et sensibles à la dimension genre devraient être au cœur de stratégies démocratiques de financement du développement, élaborées au niveau national en concertation avec le niveau régional

Les systèmes fiscaux doivent être adaptés à la conjoncture de chaque pays, répondre aux besoins de la population et chercher le bon équilibre entre l'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, la fiscalité directe et la fiscalité indirecte, l'imposition du travail et l'imposition des richesses, les exonérations, les subsides et l'insertion générale dans le système fiscal.

2 Les bailleurs de fonds doivent soutenir la création ou le renforcement de systèmes fiscaux nationaux progressifs

À terme, les pays en développement devraient réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide internationale et constituer et gérer leurs propres sources de revenu. Ceci leur permettrait avant toute chose de disposer de l'espace politique où pourraient se définir les politiques fiscales qui conviennent le mieux à leur situation et aux besoins de leurs citoyens. Pour les bailleurs de fonds qui se concentrent actuellement sur l'appui budgétaire des pays en développement, cela reviendrait à renforcer leur appui à la mise en place de systèmes financiers transparents et d'institutions responsables, de procédures budgétaires participatives et d'une budgétisation qui intègre le principe d'égalité entre les sexes.

3 La lutte internationale contre l'évasion fiscale et la concurrence fiscale devrait devenir une priorité de développement

Les efforts déployés pour mettre en place et maintenir des systèmes fiscaux progressifs seront peine perdue si la communauté internationale ne s'emploie pas en même temps à créer un environnement économique et financier porteur qui prévient les fuites de capitaux, l'évasion fiscale, la concurrence fiscale et la corruption. Limiter la concurrence fiscale, l'évasion fiscale et les activités nuisibles des Centres financiers extraterritoriaux (CFE) suppose une forte coopération internationale à divers niveaux :

- i. Un rôle plus important pour les Nations unies en matière de coopération fiscale
- ii. Un code de conduite entre États sur la coopération pour la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale internationale
- iii. Une coopération judiciaire et fiscale renforcée
- iv. Limiter la concurrence fiscale
- v. Généraliser la responsabilité juridique de ceux qui promeuvent ou se livrent à l'évasion fiscale
- vi. Souligner la responsabilité du Fonds monétaire international (FMI) quant au suivi et la surveillance des centres financiers et de l'architecture financière internationale
- vii. Aider les économies vulnérables à sortir du statut de paradis fiscal

4. Une série de mesures doivent être prises pour donner plus de transparence aux revenus des EMN

La société civile se mobilise fortement pour exiger plus de transparence dans les recettes. De nombreuses organisations membres de la CIDSE participent à la campagne internationale *Publiez ce que vous payez !*, laquelle demande que les sociétés pétrolières, gazières et minières soient obligées de divulguer leurs chiffres.⁵ D'autres initiatives ont également vu le jour comme l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), la motion votée par le Parlement européen obligeant les industries extractives à présenter un rapport pays par pays ou encore des initiatives du même ordre prises par le Sénat américain. Ces initiatives doivent toutefois être étendues à tous les secteurs de l'économie.

⁵ <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/about>

La CIDSE recommande :

- que le principe de rapport pays par pays s'applique à toutes les industries. Si le rapportage pays par pays pouvait s'appliquer aux Normes internationales d'information financière (IFRS), il concernerait pratiquement toutes les grandes sociétés multinationales.
- que la liste noire établie par l'OCDE reprenne aussi les principaux usagers des paradis fiscaux, notamment les banques et les entreprises multinationales. Des sanctions devraient être prises à l'encontre des sociétés qui maintiennent des filiales dans les paradis fiscaux non coopératifs et qui refusent de donner des explications et des détails sur les liens qui les unissent à ces territoires. Au titre de ces sanctions, les sociétés pourraient se voir interdire l'accès aux marchés publics, aux subsides à l'exportation, voire même à la cotation en bourse.
- qu'un registre international du commerce – ou du moins de registres régionaux du commerce, en particulier au niveau de l'UE – soit établi afin d'y consigner toutes les sociétés et personnes morales qui ont été créées, surtout les trusts et les fonds communs de créance (FCC), ainsi que les noms de leurs actionnaires et/ou propriétaires bénéficiaires. Cela faciliterait grandement le travail des administrations fiscale et judiciaire et contribuerait à mettre un terme au phénomène des sociétés écran.

5. Créer des taxes mondiales car c'est une solution viable pour accroître la redistribution et faire face aux défis mondiaux émergents

Dans la conjoncture actuelle, des taxes mondiales comme la TTC peuvent remplir au niveau global des missions de base comme la perception de recettes, la régulation, la redistribution et la reformation des prix. La création de taxes internationales pourrait également accélérer le renforcement ô combien nécessaire des institutions démocratiques mondiales en y ajoutant un soupçon de représentation. CIDSE plaide plus particulièrement pour l'adoption d'une taxe sur les transactions de change (TTC), ou d'une taxe plus générale sur les transactions financières (TTF).

INTRODUCTION

La fiscalité, une priorité du développement

Durant de nombreuses décennies, le débat sur le financement du développement a uniquement tourné autour de l'aide publique au développement (APD). Or, pour la plupart des pays en développement, l'APD ne constitue qu'un facteur minime de l'équation du financement du développement. Depuis 2000, l'APD des pays de l'OCDE s'élève en moyenne à 75 milliards de dollars par an.

Au cours de la dernière décennie cependant, le transfert net⁶ des ressources financières des pays pauvres vers les pays riches n'a cessé de croître régulièrement. D'un solde positif de 46 milliards de dollars en 1995, les pays en développement sont passés à un solde négatif de 658 milliards de dollars en 2006 (économies en transition comprises).⁷ Même les pays d'Afrique subsaharienne, qui bénéficient pourtant de flux d'aide plus élevés, ont récemment vu leur solde virer au rouge. Il y a plusieurs raisons à cette tendance globale : ni les flux d'aide, ni l'investissement direct étranger ni les envois de fonds par la diaspora ne parviennent plus à compenser l'immense service de la dette, les déséquilibres commerciaux, les fuites de capitaux ni l'accumulation d'avoirs étrangers, surtout de réserves de devises étrangères comme en Chine.⁸ Parmi tous ces flux, la dette et le commerce ont ostensiblement fait l'objet de nombreux débats internationaux, comme le prouve d'ailleurs le fait qu'ils soient des têtes de chapitre du Consensus de Monterrey. La CIDSE et d'autres ont activement participé au débat sur la viabilité de la dette, en l'abordant sous l'angle du développement humain.⁹ Des études effectuées au Malawi, au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda avant que le Sommet du G8 de Gleneagles n'efface une bonne partie de leur dette en 2005, estimaient que ces pays consacraient près d'un quart de leurs recettes nationales au service de la dette et ne pouvaient dès lors pas affecter ce montant au financement des OMD.¹⁰ Les risques liés à la libéralisation des échanges ont été largement soulignés par les ONG, plus particulièrement en matière d'agriculture et de services.¹¹ Un document de travail du FMI paru en 2005 constate que les pays à faible revenu ne parviennent pas à récupérer sous forme de recettes nationales les montants qu'ils ont perdus suite à la réforme du commerce.¹²

La constitution de réserves de devises étrangères comporte deux aspects. D'une part, elle peut être pour les pays en développement un moyen efficace, quoique très coûteux, de réduire leur vulnérabilité par rapport aux chocs extérieurs et aux crises financières et leur dépendance vis-à-vis du FMI. D'autre part, elle entraîne des déséquilibres globaux.

Par rapport à la dette, au commerce, à l'aide et à l'investissement, la communauté de développement international n'a prêté que peu d'attention à la fuite illicite des capitaux. C'est d'autant plus surprenant que les montants en jeu sont considérables. Difficile de donner des chiffres précis : le monde extraterritorial est un territoire flou, baignant dans une culture omniprésente du secret. La plupart des

⁶ Par transferts net, il faut entendre les flux entrants nets de capitaux moins les intérêts nets et les autres recettes d'investissement.

⁷ Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAESNU) (2007), *World Economic Situation and Prospects, 2007*, New York - <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2007files/wesp2007.pdf>

⁸ Lorsque la Chine achète des dollars pour se constituer des réserves de devises étrangères, ce flux financier est considéré comme négatif pour elle et positif pour les USA - <http://www.jubileereseach.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

⁹ Voyez par exemple, CIDSE (2007), *Prévenir le réendettement - Une approche fondée sur le développement humain*, Bruxelles.

¹⁰ Kapoor M, Kapoor S (2005), *Financing Development Towards the MDGs What Needs to be Done?*, Heinrich Böll Foundation North America.

¹¹ Voyez par exemple, CIDSE (2005), *La justice pas la charité. Recommandations aux bailleurs en prélude au Sommet 2005 du G8*, Bruxelles.

¹² Baunsgaard, Thomas et Keen, Michael (2005), *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, document de travail du FMI, Washington DC.

abus tiennent en outre à des questions de fiscalité nationale (celle-ci étant souvent victime de la concurrence fiscale et d'autres aspects du système financier international). Divers travaux ont tenté de mesurer l'ampleur du phénomène,¹³ mais il s'avère difficile de broser un tableau complet compte tenu de la nature fragmentaire et du chevauchement des différentes estimations. Parmi les travaux les plus importants, citons :

- Raymond Baker, dans son ouvrage « *Capitalism's Achilles Heel* », estime qu'entre 1 100 et 1 600 milliards de dollars franchissent chaque année les frontières de manière illicite, dont la moitié en provenance d'économies en développement et en transition. Toujours d'après Baker, sur les 500 à 800 milliards de dollars qui constituent cette moitié, 3 pour cent proviennent de la corruption, 30 à 33 per cent d'activités criminelles et environ 65 pour cent de l'évasion fiscale. En d'autres termes, l'évasion fiscale coûterait aux pays en développement la bagatelle de 300 à 520 milliards de dollars. Soit dix fois « l'aide réelle ».

En septembre 2007, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et la Banque mondiale ont entériné le chiffre de Baker, sans toutefois le publier dans leurs propres données de recherche indépendante. D'après ces organismes : « *le produit tiré d'activités illégales comme la corruption, les activités criminelles et la fraude fiscale représenterait entre 1 000 et 1 600 milliards de dollars par an* ». ¹⁴

Baker ventile ses chiffres comme suit :

Flux transfrontaliers mondiaux d'argent sale, par an (en milliards de dollars)	Estimation basse	Estimation haute
Criminalité	331	549
Corruption	30	50
Commerce, soit :	700	1 000
<i>Manipulation des prix (« mispricing »)</i>	200	250
<i>Facturations internes frauduleuses</i>	300	500
<i>Fausse transactions</i>	200	250
TOTAL	1 061	1 599

- En 2005, le Réseau pour la justice fiscale a estimé que la classe riche détenait à elle seule 11 150 milliards de dollars offshore, soit une perte de recettes fiscales de 255 milliards de dollars.¹⁵ Ce montant inclut les formes légales (éluder l'impôt) et illégales (évasion fiscale) de contournement de la fiscalité, mais exclut les fraudes fiscales commises par les sociétés, qui sont sans doute bien plus élevées.
- L'universitaire britannique Alex Cobham estime les pertes de recettes fiscales des pays en développement à 385 milliards de dollars.¹⁶ Sur ces 385 milliards, 285 proviennent du secteur informel (il estime que l'officialisation du secteur informel pourrait raisonnablement faire rentrer 113 milliards de dollars de plus dans les caisses du Trésor public), 50 sont placés à l'abri, offshore, et 50 sont liés aux manipulations des prix de transferts entre sociétés.
- Dans un rapport publié en mai 2008, Christian Aid estime que les stratégies de manipulation des prix et les fausses factures occasionnent à elles seules 160 milliards de dollars de pertes annuelles au bas mot pour les pays en développement.¹⁷

¹³ Voyez les diverses estimations compilées par le RJF - http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.

¹⁴ Librement traduit de *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, septembre 2007.

¹⁵ http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.

¹⁶ *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 129, Oxford, 2005.

¹⁷ *Death and taxes, the true toll of tax dodging*, mai 2008.

On ne peut qu'être d'accord avec la Banque mondiale lorsqu'elle affirme que « *le vol des avoirs publics des pays en développement constitue un immense et grave problème* ». On ne peut néanmoins qu'être frappé des efforts négligeables déployés par les institutions de développement international pour contrecarrer ce dépouillement massif et planétaire des pays les plus pauvres.

La fiscalité pour mieux financer le développement

Par-delà les chiffres relatifs au pillage des avoirs publics dans les pays en développement, chiffres qui doivent indubitablement être affinés au travers de nouvelles recherches universitaires, la communauté internationale se doit de tenir compte de la nature et de la combinaison des ressources mises à la disposition du financement du développement. Il n'est de don sans retour pour le donateur, nous dit la sociologie.¹⁸ Le don place également le donateur en position de supériorité par rapport au bénéficiaire, lequel se retrouve en situation de dépendance vis-à-vis du donateur. L'histoire confirme combien nous nous fourvoierions si nous considérions uniquement le financement du développement comme un moyen de combler des besoins.

Une perspective à long terme tend à prouver que la capacité d'un État à s'acquitter de ses obligations envers ses citoyens dépend non seulement de sa trajectoire historique, mais aussi de la nature de ses ressources :

- Dans de nombreux pays du Sud, l'État est un héritage relativement récent de la puissance coloniale. Les processus démocratiques ont par la suite été affaiblis au gré de diverses formes d'ingérences étrangères dans le cadre de la Guerre Froide. Ces stratégies de domination, par des pays comme les États-Unis en Amérique latine, ou la France en Afrique, ont permis à de nombreux régimes despotiques et corrompus de se maintenir au pouvoir.
- Les recherches historiques menées par l'universitaire britannique Mick Moore¹⁹ ont établi un lien étroit entre ce qu'il appelait « *l'évolution politique* », c.-à-d. la démocratisation, et les recettes publiques. Il a mis en évidence que les États qui avaient mis en place une administration complexe de collecte de l'impôt étaient précisément ceux qui avaient tendance à rendre davantage de comptes au citoyen et à lui apporter les services essentiels, la sécurité et la justice. A contrario, plus un État dépend de ce qu'il appelle « *les rentes* », c.-à-d. les ressources dont la perception ne nécessite pas de gros effort administratif, comme le pétrole et d'autres ressources naturelles, moins il a tendance à desservir ses administrés. Ce type de revenu garanti favoriserait plutôt l'avènement de régimes autoritaires. L'État devient une proie intéressante pour les chasseurs de rente nationaux ou étrangers, à savoir notamment les *seigneurs de la guerre*, les pays voisins ou les multinationales minières. Dans le même ordre d'idées, une forte dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure peut inciter certains gouvernements à rendre des comptes à leurs donateurs plutôt qu'à leurs administrés. Paradoxalement, l'aide peut donc entraver le processus de démocratisation. L'histoire de l'endettement des pays du Sud ne fait que confirmer cette observation. De nombreuses populations du Sud éprouvent le vif sentiment d'avoir été dépouillées de leur souveraineté par des créanciers internationaux. Les conditionnalités économiques maintes fois dénoncées du FMI et de la Banque mondiale, qui ont accompagné l'aide au développement et l'allègement de la dette, ont en effet empêché de nombreux gouvernements d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine de mener les politiques attendues par leurs citoyens au cours de ces dernières décennies.

¹⁸ Mauss M., *An essay on the gift: the form and reason of exchange in archaic societies*, Année Sociologique 1923-1924.

¹⁹ Voyez en particulier Moore, Mick (1997), *Death without taxes: aid dependence, democracy and the fourth world*, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University, février 1997 et Moore, Mick (1999) *Taxation and political development*, IDS, juin 1999. Voyez également : <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf> - <http://taxjustice.blogspot.com/2008/01/how-to-build-state.html> - http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp.

En tant que réseau international d'organisations de développement catholiques plaidant pour une répartition plus équitable des richesses à l'intérieur des pays et entre ceux-ci, la CIDSE estime que la fiscalité devrait être au cœur du financement du développement.

Le présent document commence par voir en quoi la doctrine sociale de l'Église et l'option préférentielle pour les pauvres peuvent fonder notre revendication de justice fiscale. Dans le chapitre deux, nous expliquerons pourquoi les rapides évolutions mondiales qui ont certes mis à mal les systèmes fiscaux existants, laissent également entrevoir la perspective d'un nouveau pacte de justice fiscale. Nous terminerons ce document par quelques recommandations qui pourront servir de jalons sur la voie menant à une justice fiscale internationale.

I. LA JUSTE RÉPARTITION DES RICHESSES ET DES POUVOIRS AU CŒUR DE LA DOCTRINE SOCIALE DE L'ÉGLISE

1.1 Dignité et développement humain

La dignité de tous et de tout homme et de toute femme est au cœur de la pensée sociale catholique. Le but final est « *de construire un monde où tout homme, sans exception de race, de religion, de nationalité, puisse vivre une vie pleinement humaine, affranchie des servitudes qui lui viennent des hommes et d'une nature insuffisamment maîtrisée; un monde où la liberté ne soit pas un vain mot* » (Populorum Progressio, 47). S'affranchir des servitudes, c'est veiller à ce que les besoins humains ne restent pas insatisfaits. Les pauvres devraient donc se voir offrir de réelles opportunités de vivre décemment.

La doctrine sociale de l'Église conçoit la dignité et la liberté comme des impératifs à la fois individuels et collectifs. « *La solidarité mondiale, toujours plus efficiente, doit permettre à tous les peuples de devenir eux-mêmes les artisans de leur destin. Le passé a été trop souvent marqué par des rapports de force entre nations* » (Populorum Progressio, 65). Comme nous l'avons vu précédemment, une dépendance excessive à l'égard de ressources extérieures peut être une forme de servitude pour un pays. A contrario, la mobilisation des ressources intérieures, et la mobilisation fiscale en particulier, favorise l'autonomie nationale.

1.2 La destination universelle des biens de la terre

Déjà dans Rerum Novarum (1893), tandis qu'il proclamait le droit à la propriété privée, S.S. Léon XIII affirmait avec la même clarté que « *l'usage* » des biens, laissés à la liberté, est subordonné à leur destination originelle commune de biens créés. Depuis, l'Église n'a cessé d'insister tant sur la légitimité que sur les limites de la propriété privée. « *Dieu a destiné la terre et tout ce qu'elle contient à l'usage de tous les hommes et de tous les peuples, en sorte que les biens de la création doivent équitablement affluer entre les mains de tous, selon la règle de la justice, inséparable de la charité.* » (Gaudium et Spes, 69, 1).

L'encyclique Populorum Progressio (22) est également très claire lorsqu'elle ajoute : « *Tous les autres droits, quels qu'ils soient, y compris ceux de propriété et de libre commerce, y sont subordonnés.* » Citant St Jean (3: 17) « *Si quelqu'un, jouissant des richesses du monde, voit son frère dans la nécessité et lui ferme ses entrailles, comment l'amour de Dieu demeurerait-il en lui ?* » et Saint Ambroise « *Ce n'est pas de ton bien que tu fais largesse au pauvre, tu lui rends ce qui lui appartient. Car ce qui est donné en commun pour l'usage de tous, voilà ce que tu t'arroges. La terre est donnée à tout le monde, et pas seulement aux riches* » (De Nabuthe, c. 12, n. 53), Paul VI conclut que « *Nul n'est fondé à réserver à son usage exclusif ce qui passe son besoin, quand les autres manquent du nécessaire. (...) Le droit de propriété ne doit jamais s'exercer au détriment de l'utilité commune.* » (Populorum Progressio, 23). Et d'ajouter qu'il appartient aux pouvoirs publics de trouver une solution pour concilier les droits de propriété privée et la nécessaire redistribution des richesses. Plus récemment,

dans Centesimus Annus (30), Jean-Paul II soulignait à son tour, après Gaudium et Spes (69, 71), que « *la propriété privée a aussi un caractère social, fondé dans la loi de commune destination des biens* ».

La doctrine sociale de l'Église remet donc profondément en cause le courant de pensée qui prévaut actuellement dans l'économie et qui tend à considérer la propriété privée comme un droit absolu et les taxes comme un coût pour la société.

1.3 L'option préférentielle pour les pauvres

Jésus nous a enseigné que « *toutes les fois que vous avez fait ces choses à l'un de ces plus petits de mes frères, c'est à moi que vous les avez faites* » (Mathieu, 25: 40). En ces temps de mondialisation, le sort des plus pauvres de la planète est donc devenu un indicateur de notre humanité commune. Nous croyons aussi que le développement et la justice sociale bénéficient en fin de compte à chacun d'entre nous : « *Le progrès des pauvres est une grande chance pour la croissance morale, culturelle et même économique de toute l'humanité.* » (Centesimus Annus, 28).

Partant de ce même principe, Jean-Paul II reprend ce qu'il considère être « *un principe élémentaire de toute saine organisation politique : dans une société, plus les individus sont vulnérables, plus ils ont besoin de l'intérêt et de l'attention que leur portent les autres, et, en particulier, de l'intervention des pouvoirs publics.* » (Centesimus Annus, 10).

Il poursuit en expliquant que « *l'État ne peut se borner à « veiller sur une partie de ses citoyens », celle qui est riche et prospère, et il ne peut « négliger l'autre », qui représente sans aucun doute la grande majorité du corps social. (...) Il doit se préoccuper d'une manière spéciale des petits et des pauvres. La classe riche, qui est forte de par ses biens, a moins besoin de la protection publique ; la classe pauvre, sans richesse pour la mettre à l'abri, compte surtout sur la protection de l'État.* »

Ce corpus de principes assoit notre revendication en faveur d'un système fiscal fort, permettant de fournir les services de base aux déshérités et de redistribuer les richesses parmi la population.

1.4 Lignes directrices pour la justice fiscale

Il est du devoir de chaque citoyen de soutenir le bien commun, non seulement par la charité, mais aussi en posant cet acte de solidarité qu'est le paiement de l'impôt. Ces paroles du Pape Paul VI résonnent comme un défi lancé aux nombreux particuliers et sociétés qui tentent d'éviter l'impôt : « *À chacun d'examiner sa conscience qui a une voix nouvelle pour notre époque. Est-il prêt à soutenir de ses deniers les œuvres et les missions organisées en faveur des plus pauvres ? À payer davantage d'impôts pour que les pouvoirs publics intensifient leur effort pour le développement ?* » (Populorum Progressio, 47). Un système de taxation équitable et raisonnable doit être mis en place en fonction de la « *capacité de contribution* » de chacun et des besoins à couvrir (Gaudium et Spes, 30).²⁰

Il appartient à l'État de mobiliser les ressources et de veiller, sous contrôle démocratique, à leur utilisation avisée de manière à atteindre plusieurs objectifs :

- Fournir des services publics à tous, pour répondre aux besoins des hommes et des femmes et permettre à tous les êtres humains de réaliser leur potentiel (conformément à la logique qui sous-tend la réalisation rapide des OMD).

²⁰ Gaudium et Spes, 30: « *Lorsque chacun, contribuant au bien commun selon ses capacités propres et en tenant compte des besoins d'autrui, se préoccupe aussi, et effectivement, de l'essor des institutions publiques ou privées qui servent à améliorer les conditions de vie humaines, c'est alors et de plus en plus qu'il accomplit son devoir de justice et de charité.* » - http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_fr.html.

- Promouvoir la redistribution afin de contrebalancer les inégalités, de compenser les déséquilibres mondiaux et de mettre un terme aux discriminations. L'État accordera une attention particulière aux pauvres, et plus particulièrement aux femmes, aux marginalisés et aux groupes qui ont des besoins particuliers. En termes de justice fiscale, cela veut dire des systèmes de taxation progressive et des exonérations pour les personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté.
- Réguler lorsque les forces du marché sont défaillantes.
- Préserver les biens communs, et surtout l'environnement humain et naturel.
- Tirer parti des possibilités de solidarité et de coopération internationale pour le bien de l'humanité.

La doctrine sociale de l'Église insiste beaucoup sur le fait que les recettes fiscales revêtent une importance cruciale pour réaliser ces objectifs au profit de chaque communauté civile et politique.²¹

L'appel public lancé par le Pape Paul VI aux gouvernants voici plus de 40 ans conserve donc toute son actualité, au moment même où de nombreux gouvernements multiplient les exonérations fiscales au profit des riches : « *Hommes d'État, il vous incombe de mobiliser vos communautés pour une solidarité mondiale plus efficace, et d'abord de leur faire accepter les nécessaires prélèvements sur leur luxe et leurs gaspillages, pour promouvoir le développement et sauver la paix.* » (Populorum Progressio, 84).

Dans un contexte d'internationalisation croissante, nombreuses sont les obligations qui vont au-delà de la capacité de l'État-nation à assumer sa responsabilité de financement des biens publics mondiaux. Alors que la pauvreté et l'exploitation deviennent le lot d'une multitude de personnes et revêtent les proportions d'une véritable « *question sociale mondiale* »²², l'Église insiste sur l'apport de réponses structurées, au rang desquelles la solidarité internationale organisée, l'apport de fonds mondiaux et la définition de règles internationales. Cette dimension est étroitement liée aux initiatives et aux débats internationaux en cours sur la fiscalité mondiale.

II. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DE LA FISCALITÉ DANS UN MONDE QUI CHANGE

On dit généralement de la fiscalité qu'elle remplit plusieurs missions de base, proches de celles que nous avons énumérées dans l'esprit de la doctrine sociale de l'Église. On parle des 5 « R » :

- Recettes : les taxes alimentent les caisses du Trésor pour pouvoir financer les politiques publiques.
- Redistribution : les taxes peuvent contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités tant par leur affectation au profit des plus pauvres que par leur structure progressive (le pourcentage d'imposition augmente par tranches de revenus).
- Régulation : la politique fiscale peut être un élément clé de la politique économique.
- Reformation des prix : les taxes peuvent permettre une prise en compte de tous les coûts sociaux de production (les coûts environnementaux, par exemple) et de consommation (le coût de certains biens sur la santé, par exemple) dans la formation du prix auquel les biens et les services sont commercialisés.
- Représentation : en payant leurs taxes, les citoyens mandatent d'une certaine manière leurs représentants pour qu'ils utilisent ces deniers publics de manière responsable et en leur rendant des comptes. Cela renforce donc les canaux de représentation.

²¹ Compendium de la doctrine sociale de l'Église, 355.

²² Compendium de la doctrine sociale de l'Église, 208.

Les systèmes fiscaux nationaux sont confrontés à divers défis mondiaux qui remettent leurs missions de base en question. Nous proposons d'examiner quelques-uns de ces défis et diverses façons de les surmonter :

- 1) Inégalité croissante face aux OMD
- 2) Pertes de recettes fiscales infligées aux gouvernements du Sud face à une autonomie accrue en leur faveur
- 3) Maximisation du profit face à la montée de l'agenda RSE
- 4) Paradis fiscaux, évasion fiscale et corruption face à la transparence et à la régulation

2.1 Inégalité croissante face aux OMD

2.1.1 Financer la réalisation des OMD

Face à des inégalités qui prennent des proportions dramatiques, tant à l'intérieur des pays qu'entre ceux-ci, les droits économiques et sociaux font l'objet d'une mobilisation sociale et d'engagements internationaux de plus en plus forts.

2.1.2 Inégalités à l'intérieur des pays et entre ceux-ci

La répartition des richesses en soi est un problème vieux comme le monde. On sait pertinemment que c'est l'injustice fiscale qui est à l'origine du déclin de l'Empire romain. Salvien, prêtre vivant à Marseille au V^{ème} siècle, soutenait en effet que la population n'était plus motivée à se battre pour l'Empire. De même, la Révolution française doit beaucoup au mécontentement croissant de la bourgeoisie qui devait payer beaucoup de taxes au profit d'une noblesse exonérée d'impôts. L'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789 est largement motivée par le refus de tout privilège fiscal. L'expression « Tiers-Monde » a été inventée par le géographe français Alfred Sauvy, sur le modèle du « *tiers état* » de la Révolution française, c'est-à-dire de la majorité privée de tout pouvoir.

Les inégalités entre les États se sont cruellement accentuées au XX^{ème} siècle. Les richesses mondiales sont aux mains de quelques privilégiés et fortement concentrées dans le Nord : d'après une récente étude de l'UNU-WIDER sur la répartition mondiale des richesses,²³ les 2 pour cent d'adultes les plus riches de la planète posséderaient plus de la moitié de la richesse mondiale des ménages, tandis que la moitié la plus pauvre de la population mondiale adulte ne détiendrait qu'à peine 1 pour cent de la richesse globale. En moyenne, les citoyens américains ont 100 fois plus d'avoirs que les Indonésiens. Presque tous les nantis de la Terre vivent en Amérique du Nord, en Europe, dans les pays riches d'Asie et du Pacifique, alors que les pays d'Afrique, l'Inde et les pays à faible revenu d'Asie ne représentent que le tiers inférieur. À l'exception de la Chine qui rattrape le reste du monde, le fossé des inégalités entre les pays ne cesse de se creuser.²⁴ Le rapport 2007 de l'ONU sur les OMD explique qu'entre 1990 et 2004, la part de la consommation nationale par le cinquième le plus pauvre de la population des régions en développement est passée de 4,6 to 3,9 pour cent. Du point de vue régional, les inégalités les plus marquées se situent en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi qu'en Afrique subsaharienne, où le cinquième le plus pauvre de la population ne représente que 3% de la consommation nationale (ou du revenu national).²⁵

De fortes inégalités se sont installées non seulement entre les pays, mais aussi – à des degrés divers – à l'intérieur de ceux-ci. Alors que d'après l'étude d'UNU WIDER les 10 pour cent des Américains les plus nantis possèdent 70 pour cent des avoirs contre 3 pour cent seulement pour la moitié inférieure de la population, les richesses sont plus équitablement réparties en Chine où les 10 pour cent les plus riches détiennent 41 pour cent des avoirs contre 14 pour cent pour la moitié inférieure. Toujours

²³ Davies J, Sandstorm S et Wolff E (2008), *The World Distribution of Household Wealth* UNU-WIDER.

²⁴ Chotikapanich D., Prasada Rao D.S., Griffiths W.E., Valencia V. (2007), *Global Inequality: Recent Evidence and Trends*, Document de recherche UNU-WIDER n° 2007/01, 2007.

²⁵ Nations unies (2007), *Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2007*, New York.

d'après cette étude, les inégalités dans la répartition des richesses sont bien plus fortes que les inégalités de revenu. Les inégalités s'accroissent également au sein des pays d'Asie de l'Est, où la consommation du cinquième de la population au plus bas de l'échelle économique est en recul : 4,5 pour cent en 2004 contre 7,3 pour cent en 1990.

2.1.3 Inégalités entre les groupes sociaux

Les effets de la mondialisation varient également d'un groupe social à l'autre. Il ressort d'éléments probants empiriques²⁶ que la situation des *ruraux pauvres* des pays en développement s'améliore ou empire suite à l'ouverture des marchés selon qu'ils sont acheteurs ou vendeurs nets de biens commercialisables ; or, la majorité des pays pauvres relèvent de la deuxième catégorie. Les ruraux pauvres doivent en outre faire face aux conséquences de la surexploitation de ressources environnementales fragiles, c.-à-d. à la déforestation et à la raréfaction de l'eau, qui sont généralement des effets collatéraux de la libéralisation des échanges et de l'orientation à l'exportation.

2.1.4 Inégalités entre les hommes et les femmes

Les femmes souffrent bien plus de la mondialisation que les hommes car elles forment la majorité de la population pauvre. Elles dépendent dans une large mesure des services publics, lesquels sont affaiblis par la mondialisation. Ce sont donc elles qui pâtissent en premier lieu des défaillances des services sociaux. Un grand nombre de femmes appartiennent également à la petite paysannerie et à l'agriculture de subsistance. Ce sont elles qui doivent ramener l'eau et le combustible à la maison et faire face aux immenses contraintes résultant des dégradations écologiques.

Une analyse sexo-spécifique de la propriété/possession laisse entendre que les femmes doivent surmonter de plus fortes contraintes que les hommes pour accumuler et conserver leurs avoirs. Or les schémas de répartition des richesses entre les hommes et les femmes peuvent avoir un impact décisif sur les mesures de réduction de la pauvreté. Pour une femme, avoir des biens, c'est être moins vulnérable, améliorer son bien-être, sa productivité, son égalité et son autonomie.²⁷ Au final, la répartition des avoirs entre hommes et femmes se répercute sur les dépenses du ménage en matière d'alimentation, de santé, d'éducation et de services et donc modifie les perspectives offertes aux enfants.

2.1.5 Inégalités et développement

Une récente étude de la Banque mondiale confirme qu'en l'absence de contremesures, les inégalités forment un piège de la pauvreté qui se transmet de génération en génération. Le rapport de la Banque mondiale « *Équité et développement* »²⁸ met également en garde contre le fait que des rapports de force inégalitaires risquent de perpétuer les inégalités de pouvoir, de statut et de richesse et d'avoir un effet négatif sur l'investissement et la croissance, que la Banque considère comme des conditions préalables à la réduction de la pauvreté. Dans de telles circonstances, les fruits de la libéralisation seront souvent accaparés par ceux qui ont de l'influence et de l'argent, comme on l'a vu au Mexique et en Russie.

L'accroissement des inégalités constitue un véritable défi pour la mission de redistribution dévolue au système fiscal. Au plan national, les structures fiscales tendent à être de moins en moins progressives. Au plan international, il n'y a pour l'instant pas de fiscalité internationale qui puisse organiser un système mondial de redistribution.

²⁶ Voyez Nissanke M, Thorbecke E. (2007) *Linking Globalization to Poverty*. Cahier de politique UNU-WIDER n° 2.

²⁷ Deere C.D., Doss C.R. (2006), *Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries*, Document de recherche UNU-WIDER n° 2006/115.

²⁸ Banque mondiale (2005), *Équité et développement*, Rapport sur le développement dans le monde 2006.

2.1.6 La logique qui sous-tend les OMD

« Nous aurons le temps d'atteindre les objectifs, à l'échelle du monde entier et dans la plupart, sinon la totalité, des pays, mais seulement si nous rompons avec la routine.

Cela ne se fera pas en un jour. Le succès exige une action soutenue pendant les 10 années qui nous séparent de l'échéance. Il faut du temps pour former des enseignants, des infirmiers et des ingénieurs, pour construire des routes, des écoles et des hôpitaux, pour créer de petites entreprises et de grandes sociétés qui créent à leur tour des emplois et des revenus. C'est pourquoi nous devons commencer tout de suite. Dans les quelques années qui viennent, nous devons faire mieux que doubler l'aide au développement dans le monde, sinon, il n'y aura pas moyen d'atteindre les objectifs. »

Koffi A. Annan, Secrétaire général des Nations unies, juillet 2005

La reconnaissance et l'accomplissement des droits économiques et sociaux participent d'une évolution historique simultanée. Par le passé, la communauté internationale a produit de brillantes déclarations ; la Déclaration universelle des droits de l'Homme tout d'abord, dont le 60^{ème} anniversaire sera commémoré en décembre 2008, quelques jours après la Conférence internationale sur le financement du développement chargée de faire le bilan de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, également connue sous le nom de Conférence de suivi de Doha. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ensuite, élaboré en 1968 et finalement adopté par la 8^{ème} session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies en juin 2008. Par elles-mêmes, ces conventions ne peuvent malheureusement pas faire des droits qu'elles proclament une réalité universelle. Depuis le Sommet mondial des Nations unies sur le développement social à Copenhague en 1995 et surtout depuis le Sommet du Millénaire en 2000, la communauté internationale a adopté une approche plus pragmatique.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne sont pas pleinement satisfaisants.²⁹ Leur principal mérite est de fixer un calendrier de réduction substantielle de la pauvreté et de la faim au plan national et international. Ces objectifs de même que les « *objectifs de développement internationalement reconnus* » ont été à maintes reprises confirmés par les États membres de l'ONU de même que par chaque institution internationale. Le calendrier de réalisation des OMD a acquis un statut quasi contraignant, sinon d'un point de vue juridique, du moins d'un point de vue moral, incarnant ainsi un fort espoir de changement.

Cette dynamique pourrait se renforcer considérablement à moyen et à long terme. Qui pourrait en effet croire que la communauté internationale, une fois parvenue en 2015 (du moins espérons-le) à réduire la pauvreté de moitié par rapport à 1990, s'estimera alors pleinement satisfaite et oubliera l'autre moitié des personnes en situation de pauvreté ? La logique qui sous-tend les OMD, un engagement international axé sur les résultats à réduire la pauvreté, sera probablement appelée à devenir plus forte que les OMD proprement dits et à se prolonger bien au-delà de 2015.

²⁹ CIDSE (2005), *Au-delà des chiffres. Veiller à ce que les OMD combattent l'injustice structurelle*, Bruxelles.

2.1.7 Financer la réalisation des OMD

En fixant des objectifs mesurables et un calendrier précis, les OMD soulèvent également la question des moyens mis en œuvre pour y parvenir. On enregistre peu d'avancées à cet égard, comme le prouve le Rapport 2007 des Nations unies sur les Objectifs du Millénaire pour le développement³⁰ (cf. infra l'Encadré 1).

Encadré 1 : l'APD ne suffit pas à financer les aspirations de développement

Depuis 2000, l'APD des pays de l'OCDE s'élève en moyenne à 75 milliards de dollars par an. Une bonne partie de cette aide est surévaluée. On estime généralement qu'une partie seulement de ce montant (ce que nous appellerons « l'aide réelle ») est effectivement utilisée dans les pays en développement pour concrétiser leurs priorités de développement. Au sein de l'Union européenne, les éléments qui ne relèvent pas de l'aide (l'allègement de la dette, le coût des étudiants étrangers et des réfugiés), représente 8 milliards d'euro, soit 17 pour cent de l'ensemble de l'APD européenne en 2007. Une bonne partie du montant qui reste pour le développement est en outre si fragmenté qu'il a peu de véritable impact. Dans un rapport publié en 2008, le CAD de l'OCDE révélait qu'une quinzaine de donateurs fournissaient collectivement moins de 10 pour cent de l'aide totale des 24 pays bénéficiaires considérés pour l'année 2005-2006.

Peu de choses ont été faites pour atteindre les modestes Objectifs du Millénaire pour le développement. Ces objectifs entérinés par la communauté internationale ont été définis par les Nations unies en 2000 et visent à réduire de moitié la pauvreté absolue dans le monde d'ici 2015. La manque de volonté politique pour tenir les engagements financiers n'est pas neuf. Voici près de 40 ans, la plupart des pays riches s'étaient engagés à allouer 0,7 pour cent de leur revenu national brut (RNB) à l'APD. En 2002, le Consensus de Monterrey et le Plan d'action pour l'Afrique du G8 ont réitéré qu'aucun pays ne pourrait prétendre un manque de financement pour ne pas atteindre les OMD. Or, à l'exception d'une poignée de pays scandinaves qui ont constamment alloué jusqu'à 1 pour cent de leur richesse nationale à la solidarité internationale, les donateurs n'ont pas su tenir leurs promesses.

Par rapport à 2002, où les niveaux d'APD s'élevaient à 58 milliards de dollars, les volumes de 2005 et de 2006 sont en augmentation (107,1 milliards et 104,4 milliards de dollars, respectivement). Ces hausses sont dues en grande partie aux opérations d'allègement de la dette consenties par le Club de Paris à l'Irak et au Nigeria. Avec la fin des allègements massifs de la dette en 2007, l'APD totale des pays de l'OCDE chute de 8,4 pour cent et retombe à 103,7 milliards de dollars. (Source : CAD de l'OCDE, avril 2008).

Ces manques à gagner ont amené les donateurs à s'intéresser grandement à « l'efficacité de l'aide ». Même si l'utilisation efficace des ressources apparaît comme une priorité pour la CIDSE, il se pourrait que les donateurs se braquent sur la qualité de l'aide pour trouver des raisons de ne pas augmenter sa quantité. Ils ont également fait preuve de beaucoup d'imagination en ajoutant de nouvelles catégories de dépenses à la formule de calcul de l'APD. La définition de l'APD a déjà été élargie pour inclure l'allègement de la dette, le financement de l'éducation des étudiants étrangers et certaines dépenses liées à l'accueil des réfugiés. D'autres catégories sont déjà incluses de facto dans le calcul de l'APD ou pressenties comme telles : les actions de lutte contre le changement climatique (voyez ce qui est ressorti du Sommet du G8 2008) et les dépenses de maintien de la paix (voyez, par exemples, Haas M de et Beerthuisen M, *Financing of Peacekeeping Operations- A benchmark study*, La Haye, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael 2008). Certains pays comme les États-Unis promeuvent d'autres indicateurs qui élargissent la contribution nationale au développement à d'autres éléments comme l'aide privée, l'envoi de fonds par la diaspora et les dons des fondations privées.

Seul un des huit groupes régionaux est sur la trajectoire de réalisation de l'ensemble des Objectifs du Millénaire pour le développement ; les projections d'écart les plus graves concernent l'Afrique subsaharienne qui n'est sur aucune trajectoire de réalisation de l'un quelconque des OMD. Les résultats positifs pourraient en outre être annihilés par la hausse mondiale et dramatique des prix des denrées et du pétrole, par la crise financière mondiale et par la menace de récession économique aux États-Unis qui aura probablement des répercussions négatives sur le reste de la planète.

³⁰ Nations unies (2007), *Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2007*, New York.

Trouver les moyens de financer les OMD, telle était la raison d'être de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey, au Mexique, en 2002. En septembre 2005, lors du « Sommet mondial des Nations unies sur le Millénaire : 5 ans après », la question de la mobilisation des ressources nécessaires au financement des OMD restait entière. D'où l'amorce d'un débat sur les mécanismes innovants de financement du développement, au rang desquels des taxes internationales. À mi-parcours du calendrier des OMD, en juillet 2007, Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations unies, a rappelé leurs obligations aux donateurs et les a appelés à définir des calendriers d'accroissement de leurs contributions. La Conférence de suivi de Doha est une nouvelle occasion de rappeler ses obligations à chacun. C'est aussi l'occasion de promouvoir le débat sur la fiscalité. L'apport des services essentiels, nécessaires à la réalisation des OMD, est une des missions de base de la fiscalité. Jusqu'ici cependant, la question de la fiscalité a été à peine effleurée dans le débat sur le financement du développement, essentiellement pour des raisons politiques. En 2001, le Rapport Zedillo, commandité par le Secrétaire général des Nations unies afin de recommander des stratégies de financement permettant la réalisation des OMD, a largement contribué à définir l'agenda de la première Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002. Ce rapport insistait largement sur la question fiscale. En raison d'une opposition venant essentiellement des pays de l'OCDE, la fiscalité nationale n'est toutefois mentionnée que dans un seul des six piliers du Consensus de Monterrey, la « *mobilisation des ressources financières nationales* ». Quant aux taxes internationales, elles restent un tabou dans le discours onusien compte tenu de l'opposition féroce des États-Unis et d'autres pays à cette idée ; la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 a malgré tout pu utiliser les termes acceptables de « *sources originales de financement* » ou de « *contributions* » volontaires.

La fiscalité étant au cœur de toute stratégie de financement du développement, cette question reviendra forcément sur le tapis. Au plus tôt – idéalement lors de la Conférence de suivi de Doha - au mieux.

2.1.8 Conclusion

Pour la CIDSE, l'apport des services essentiels à la jouissance des droits humains fondamentaux, à commencer par les éléments de base inscrits dans les OMD, doit être garanti par des sources de finances publiques saines et prévisibles, impôts en tête. Par ailleurs, la communauté internationale ne devrait pas dissocier la lutte contre la pauvreté de la lutte contre les inégalités, car la pauvreté est aussi une notion relative. La CIDSE recommande que les systèmes fiscaux soient plus favorables aux pauvres et souhaite que soit mis en place un système fiscal international afin de lutter contre l'accroissement des inégalités internationales.

2.2 Pertes de recettes fiscales infligées aux gouvernements du Sud face à une autonomie accrue en leur faveur

2.2.1 Des pertes de recettes fiscales dues aux interventions extérieures

La plupart des pays en développement ne maîtrisent pas totalement la formulation de leur politique fiscale. Hormis l'influence considérable qu'a pu avoir leur histoire coloniale sur le développement de leur système fiscal, il est d'autres facteurs externes plus récents qui ont également affecté la politique fiscale de nombreux pays en développement, surtout en Afrique. Ces dernières décennies, la conditionnalité de l'aide et l'agenda de libéralisation des échanges ont profondément marqué le système fiscal de la plupart de ces pays.

2.2.2 Rôle de conseil politique des institutions financières internationales

Durant la crise de la dette, au début des années '80, le FMI, dans le cadre de ses programmes d'ajustement structurel, a obligé les pays endettés à réformer complètement leur système fiscal pour éviter tout risque de défaut de remboursement de leur dette, quelle que soit la nature progressive de ces

systèmes. Divers éléments probants laissent à penser que le FMI a au contraire soutenu la mise en œuvre systématique d'une TVA dégressive quels qu'en soient les effets redistributifs.³¹ Les programmes d'ajustement structurel ont affaibli non seulement les mécanismes de redistribution mais également la capacité de l'État à réguler l'économie, deux des missions de base de la fiscalité. Dans le même temps, les programmes du FMI et de la Banque mondiale ont conduit à la libéralisation des échanges et des finances, privant ainsi de nombreux pays de leurs recettes tarifaires, une de leurs principales sources de revenus.³² Au Cameroun par exemple, les tarifs représentaient 56 pour cent des recettes fiscales en 1992, mais plus que 35 pour cent en 2000. Les accords du GATT, puis ceux de l'OMC, n'ont fait qu'accentuer le mouvement. La dépendance vis-à-vis des taxes sur les échanges est encore plus forte dans les États fragiles en situation d'après-conflit ; au Sierra Leone, par exemple, elles représentent 60 pour cent de l'ensemble des recettes publiques.³³ Pire encore, ces politiques ont été imposées aux pays en développement sous la forme d'aides, de prêts ou d'allègements de la dette soumis à certaines conditions, en laissant aux États peu de marge de manœuvre politique et en affaiblissant la responsabilité locale des gouvernements vis-à-vis de leurs administrés. C'est particulièrement vrai dans le chef de la Banque mondiale, dont le Rapport annuel « Doing Business » et l'indice d'évaluation des politiques et des institutions nationales - auquel les banques de développement multilatérales et certains donateurs bilatéraux se réfèrent pour prendre leurs décisions financières -, classent les pays en développement et leur niveau d'attrait pour l'investissement direct étranger (IDE) essentiellement en fonction de leur politique fiscale.

Les pays qui choisissent de ne pas appliquer à la lettre les conseils politiques prodigués (ou imposés) par ces intervenants extérieurs s'en sortent relativement mieux. Il est notoire que certains pays d'Asie notamment ont tiré davantage parti de la mondialisation en ayant dans une large mesure contrôlé le rythme et l'étendue de leur libéralisation des échanges et des finances.³⁴

2.2.3 Une mobilité accrue des capitaux et des EMN

La mondialisation des échanges et des finances a permis à de riches particuliers et à des entreprises multinationales d'investir là où ils seraient (le) moins taxés, ce qui a incité plusieurs juridictions à se livrer à une concurrence fiscale féroce. Cette bataille, qui affecte tant les nations développées que celles en développement, s'est traduite par un abaissement constant des taux d'imposition et de la taxation du capital, obligeant la fiscalité à se tourner vers des facteurs moins mobiles comme le travail et la consommation. Il en résulte une très forte augmentation des inégalités, tant à l'intérieur des nations qu'entre celles-ci.

Les économies en développement tentent d'attirer les investisseurs étrangers en offrant des réductions ou des exonérations temporaires d'impôts, en créant des zones de libre-échange et de libre exportation des recettes. Résultat : peu de profits laissés sur place, et des entreprises locales victimes de discrimination. Les chiffres le confirment de manière permanente à travers le monde : en Europe, l'impôt sur les sociétés est passé d'environ 50 pour cent dans les années '70 à 32,5 pour cent en 1999 et à 29,8 pour cent en 2003. Depuis 1994, la République d'Afrique du Sud a abaissé son taux d'impôt sur les sociétés de 48 à 30 pour cent. La petite île voisine de Maurice propose un taux d'impôt sur les sociétés de moins de 1 pour cent. Le BIT estime qu'il existe actuellement quelque 2 700 zones de libre-échange dans plus d'une centaine de pays, contre 79 en 1975, dans 25 pays seulement.³⁵

³¹ Damme, Lauren, Misrahi, Tiffany et Orel, Stephanie (2008), *Taxation Policy in Developing Countries What is the IMF's Involvement?*, Consultancy Paper for The Bretton Woods Project, avril 2008.

³² *International Finance, Tax Competition and Offshore Financial Centers* - http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO_TOPIC.html.

³³ Therkildsen, Ole (2008), *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, octobre 2008.

³⁴ Wang J. (2005), *Financial Liberalization in East Asia: Lessons from Financial Crises and the Chinese Experience of Controlled Liberalization*.

³⁵ Singa Boyenge, Jean-Pierre (2006) « *Base de données du BIT sur les zones franches d'exportation* », BIT.

Dans le même temps, de nombreuses exonérations d'impôts sont mises en place pour attirer les investisseurs étrangers, au travers notamment de la multiplication des zones de libre-échange. Dans un rapport publié au mois d'août 2008, le FMI notait avec justesse : « *En Afrique subsaharienne, ces mesures [d'incitation fiscale] sont plus courantes que dans les années '80 : plus de deux tiers des pays offrent aujourd'hui des exonérations temporaires pour attirer les investisseurs. Le nombre de pays à zones franches offrant ces exonérations a aussi connu une forte hausse. En outre, les pays à faible revenu de la région utilisent plus systématiquement ces incitations que les pays à revenu intermédiaire — même si l'IDE a très peu progressé en Afrique subsaharienne au cours des deux dernières décennies, sauf dans le secteur des ressources naturelles. Ces incitations réduisent l'assiette fiscale et compliquent l'administration de l'impôt, constituant une source importante de pertes et de fuites pour l'économie.* »³⁶

Cette analyse confirme ce que dénoncent diverses organisations de la société civile africaine et latino-américaine, notamment l'organisation chrétienne Juventud Obrera Cristiana du Nicaragua: « *Au Nicaragua, en Amérique centrale et comme dans 80 autres pays de par le monde, l'impact des zones de libre-échange est le même : la création d'enclaves économiques exonérées d'impôt, où les entreprises peuvent fonctionner à un coût social, infrastructurel et du travail réduit, et sans aucune contrainte environnementale ni sociale...* »³⁷

2.2.4 Exonérations fiscales pour les acteurs du développement international

Les bailleurs figurent aussi parmi les principaux bénéficiaires des exonérations fiscales. Le FMI et la Banque mondiale, par exemple, exigent une exonération de TVA sur les importations et une exonération de l'impôt sur les personnes physiques tant pour ses employés locaux qu'expatriés, de même que pour les collaborateurs étrangers qui travaillent pour leurs sous-traitants. Les agences de l'ONU exigent une exonération de l'impôt sur les bénéfices uniquement pour leurs sous-traitants étrangers, tandis qu'USAID réclame la même exonération mais uniquement pour ses sous-traitants locaux. Comme le dit si bien le chercheur danois Ole Therkildsen, les pays en développement « *sont souvent obligés d'administrer une myriade d'exonérations, qui (...) alourdissent inutilement la tâche de services fiscaux déjà peu nombreux et qui favorisent la corruption. Pire encore, cela alimente une culture de l'exonération d'impôt et entretient fâcheusement l'idée que les puissants parviennent toujours à éluder l'impôt.* »³⁸

2.2.5 Incidence de la baisse des recettes sur le développement

Ces pertes de recettes fiscales dues à des interventions extérieures ont eu des effets dramatiques sur le développement. À commencer par la réduction de l'espace budgétaire alloué aux investissements dans les services sociaux de base et par une dépendance accrue vis-à-vis des financements extérieurs. Les producteurs étrangers et les entreprises multinationales ont bénéficié d'un traitement de faveur alors que les petits producteurs et les petits entrepreneurs locaux de nombreux pays, surtout d'Afrique et d'Amérique latine, étaient fortement éprouvés. La fiscalité du travail ou les taxes indirectes (TVA et cotisations, par ex.) constituent une part de plus en plus importante des recettes fiscales. Bien qu'on manque d'analyses sexo-spécifiques des structures fiscales et des dépenses publiques, il paraît clair que les pauvres et les femmes sont les principales victimes de la mondialisation alors que ceux qui en profitent le plus n'apportent qu'une part minimale aux recettes (à l'intérieur des pays et entre ceux-ci).³⁹ On estime, par exemple, que la tranche des 10 pour cent les plus pauvres de la population

³⁶ Sanjeev, Gupta et Shamsuddin, Tareq (2008) *Mobilisation des recettes : le renforcement des sources de revenu est essentiel à la création d'un espace budgétaire pour répondre aux besoins de développement de l'Afrique*, Bulletin trimestriel Finances et Développement du FMI, septembre 2008 - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/gupta.htm>.

³⁷ JOC Nicaragua, décembre 2004.

³⁸ *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, octobre 2008.

³⁹ Smith, T. (2000) *Women and tax in South Africa*, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE and Idasa.

brésilienne consacre 27 pour cent de ses revenus à la TVA, contre 7 pour cent seulement pour la tranche des 10 pour cent les plus riches.

2.2.6 *L'apparente autonomie croissante des pays en développement*

Les pays en développement ne doivent probablement pas compter sur l'agenda de l'efficacité de l'aide pour devenir autonomes dans leurs prises de décision politiques, malgré ses appels répétés à l'appropriation nationale des stratégies de développement. Ni à Rome, ni à Paris ni à Accra, on n'a eu le sentiment que les bailleurs étaient disposés à ne plus dicter leurs politiques économiques aux pays bénéficiaires. Partant de ce constat et compte tenu du solde globalement négatif des politiques fiscales pilotées de l'extérieur, l'affaiblissement des institutions financières et commerciales internationales auquel nous assistons pour l'instant pourrait être interprété comme une évolution positive pour les pays en développement. En réalité, le tableau est un peu plus complexe.

Avec le « *Cycle de développement de Doha* » dans l'impasse, l'Organisation mondiale du commerce traverse une crise grave. Mais l'affaiblissement de ce forum multilatéral imparfait ne profite pas nécessairement aux pays pauvres. Les rapports de force sont souvent nettement plus violents dans les négociations bilatérales que dans les discussions multilatérales. Le Cycle de développement de Doha étant au point mort, les pays du Nord ont négocié des accords commerciaux bilatéraux qui, pour la plupart, se sont avérés préjudiciables pour les pays du Sud en général, et les plus faibles d'entre eux en particulier. Les Accords de partenariat économique (APE) que l'Union européenne s'évertue à imposer aux pays africains surtout, entraînent une réduction importante des recettes fiscales issues des échanges commerciaux. Le Togo, par exemple, devrait faire face à une baisse approximative de 30 pour cent de ses recettes suite aux APE. D'après les estimations, il faudrait que l'Europe double son aide au développement pour compenser ces pertes, ce qui est non seulement improbable mais aggraverait la situation de dépendance des États africains vis-à-vis des donateurs étrangers.

Les institutions financières internationales (IFI) connaissent également une période agitée (cf. l'Encadré 2 page suivante). Elles n'en demeurent pas moins des interlocuteurs incontournables pour de nombreux pays, surtout d'Afrique.

Les effets de l'affaiblissement général des IFI varient toutefois d'un pays en développement à l'autre. Certains pays ont trouvé d'autres bailleurs que les Occidentaux pour financer leur aide extérieure. La Chine, le Brésil et l'Inde constituent une alternative sérieuse pour de nombreux pays africains riches en ressources. Cette moindre dépendance à l'égard des IFI peut être une bonne chose dans bien des cas en créant davantage d'espace politique mais aussi une mauvaise chose lorsque le pouvoir en place est aux mains de régimes dictatoriaux et profondément corrompus. Sans parler du fait que la dépendance, fût-elle envers la Chine, persiste. D'autres pays, d'Asie et d'Amérique latine notamment, ont accumulé des réserves monétaires ou créé de nouvelles institutions régionales afin de ne plus dépendre du FMI ni de la Banque mondiale. Il reste malgré tout quelques pays qui continuent de dépendre largement des IFI, dont la majorité des PPTE pauvres en ressources. L'influence des IFI décline certes globalement, mais demeure plus forte que jamais dans une poignée de pays.

2.2.7 *Conclusion*

Les politiques fiscales pilotées par des intervenants extérieurs ont eu deux grands effets négatifs. Sur le plan du contenu, elles ont souvent été dégressives, plus profitables aux riches que soucieuses de la redistribution. Sur le plan du processus, elles ont empêché que l'élaboration de la politique fiscale ne soit au cœur d'une dynamique propice à une meilleure reddition de comptes de l'État au citoyen. La multiplication des exonérations fiscales accordées aux EMN ou aux bailleurs a un effet dissuasif à cet égard. La CIDSE considère que le développement passe par le renforcement de l'État et que ce renforcement de l'État passe par une fiscalité équitable, transparente et efficace.

L'affaiblissement des institutions économiques multilatérales crée une situation de grande incertitude. Elle ouvrira dans certains cas la porte à plus d'autonomie, mais ce sont les pays les plus faibles qui

seront probablement les grands perdants d'accords bilatéraux inéquitables. Il est en outre peu probable qu'une gouvernance mondiale aussi faible puisse apporter une réponse courageuse au mouvement mondial de régression des systèmes fiscaux nationaux. Il est sans doute de l'intérêt commun des pouvoirs publics du Nord et du Sud de se serrer les coudes pour combattre l'érosion fiscale.

Encadré 2 : les institutions financières internationales en crise

Le FMI et la Banque mondiale ont été créés à Bretton Woods en 1944 et n'ont, pour ainsi dire, jamais été réformés depuis. Ce fait à lui seul témoigne d'un sérieux déficit de légitimité de ces institutions.

Elles sont elles aussi confrontées à une crise de leur mandat. Vu la façon dont le FMI a géré la crise de la dette, la crise asiatique de 1997-98 et la crise argentine en 2001, de nombreux pays d'Asie ou d'Amérique latine ne veulent plus jamais avoir affaire au Fonds. Le FMI s'est également avéré incapable d'éviter la crise des « subprimes » aux États-Unis, l'instabilité mondiale de l'architecture financière et ses répercussions globales. Un consensus mondial est d'ailleurs en train de se dégager en faveur d'une révision de fond du FMI.

Quant à la Banque mondiale, l'échec de ses recommandations politiques a été jugé si onéreux que les pays d'Amérique du Sud ont décidé de créer leur propre Banque du Sud. En Afrique, de nombreux pays se tournent désormais vers la Chine pour obtenir de nouveaux prêts. Certains bailleurs du Nord, comme la Norvège et le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le parlement italien, commencent à remettre en cause les conditionnalités imposées par la Banque.

La crise des institutions de Bretton Woods est également devenue financière. Le FMI a perdu pratiquement tous ses clients et été contraint de réduire ses effectifs en 2007. Il a néanmoins connu un regain d'activité tout récemment à cause de la crise financière mondiale. La Banque semble moins menacée, quoique la Norvège, en réduisant sa contribution financière de 25 pour cent en 2007, ait prouvé que des bailleurs pourraient réduire leur contribution à la Banque si elle ne changeait pas de politique.

Le FMI et la Banque mondiale conservent malgré tout une place centrale dans la communauté des bailleurs. La plupart des créanciers officiels de l'OCDE se fient aux analyses de viabilité de la dette du Fonds pour déterminer leur politique de prêt. Les débats en cours au sein du G8 et du G20 autour de l'idée d'une charte de prêt responsable (ou durable) va plus que probablement donner plus de poids encore à ces analyses. De même, le processus engagé autour de l'efficacité de l'aide depuis Rome en 2003, puis Paris en 2005 et finalement Accra en septembre 2008, devrait renforcer le rôle central du FMI et de la Banque mondiale dans l'architecture de l'aide mondiale. La coordination et l'alignement des bailleurs, maîtres-mots du débat, risquent en effet de renforcer davantage la position des IFI que les stratégies de développement national des pays bénéficiaires. Les évaluations de la politique et des institutions nationales effectuées par la Banque, qui tiennent compte notamment de la politique fiscale, devraient être au cœur de ce processus. (*voyez par exemple Roberto Bissio, Application of the criteria for periodic evaluation of global development partnerships - as defined in Millennium Development Goal 8 - from the right to development perspective: the Paris Declaration on Aid Effectiveness, Rapport du groupe de travail sur le droit au développement à la Huitième session du Conseil des droits de l'Homme, décembre 2007.*) Il se peut que dans le débat sur la refonte de l'architecture financière mondiale, le FMI obtienne une place centrale et des pouvoirs accrus alors qu'on déplore toujours l'absence d'une réforme interne de fond sur la représentation et la participation des pays en développement et sur une responsabilité accrue du Fonds.

2.3 Maximisation du profit face à la montée de l'agenda RSE

2.3.1 Manipulation des prix

Non contentes de jouir de privilèges fiscaux grâce à la concurrence fiscale entre pays, les EMN profitent des nombreux échanges qu'elles effectuent entre leurs diverses sociétés (environ 60 pour cent des échanges mondiaux⁴⁰) pour développer des stratégies complexes de manipulation des prix qui leur permettent d'échapper à l'impôt (manipulation des prix de transfert). En théorie, les principes directeurs de l'OCDE stipulent que les biens échangés entre deux filiales d'une même société-mère doivent l'être au prix du marché – c'est ce qu'on appelle le « principe de pleine concurrence ». Dans le cas contraire, il

⁴⁰ Chiffres de l'OCDE cités dans Murphy, Richard (2008), *Country-by-Country Reporting*, Tax Justice Briefing, mars 2008.

s'agit d'une manipulation des prix de transfert, qui est un acte illégal. La plupart des entreprises multinationales ayant leur siège dans des pays de l'OCDE, elles devraient appliquer ces principes, y compris dans les activités qu'elles déploient dans les pays à faible revenu (PFR). Pour que les autorités fiscales puissent vérifier que les marchandises sont échangées au prix du marché, elles doivent toutefois connaître ce prix. Celui-ci peut être relativement difficile à déterminer pour les éléments intangibles d'un produit non fini (propriété intellectuelle, marque de fabrique, logo, marketing, assurance, publicité, expertise financière, etc.) et lorsque les échanges dans un secteur se concentrent autour de quelques sociétés. En outre, les PFR ont généralement des marchés intérieurs restreints où aucune autre société ne commercialise les mêmes produits ; impossible pour eux de trouver une activité commerciale comparable et donc de se faire une idée exacte du prix du marché.

S'en est suivi l'éclosion de toute une industrie comptable pour déterminer les prix de transfert et les justifier auprès des autorités fiscales. Les EMN se servent de ces stratégies complexes de manipulation des prix pour déplacer leurs bénéfices de pays à forte imposition vers des pays ou territoires à faible imposition. Les normes de comptabilité et de rapport annuel des EMN ne livrent aucune information précise et détaillée pays par pays des lieux où la société opère, pas plus qu'un aperçu détaillé pays par pays de son chiffre d'affaires, de ses bénéfices et des taxes payées par année fiscale. Ces structures de prix falsifiées et ces structures de capitaux manipulées / tronquées, conjuguées à l'opacité des comptes sont les principaux moyens d'éluder l'impôt. Malgré le peu d'informations disponibles, *The Guardian* a mené son enquête et découvert que les principales EMN de la banane avaient mis en place tout un système pour délocaliser leurs bénéfices vers des paradis fiscaux comme les Bermudes, les Îles Cayman, Jersey et les Îles vierges britanniques.⁴¹ Pratiquement plus rien à se mettre sous la dent pour les administrations fiscales des pays consommateurs comme les États-Unis et l'Europe, pas plus que pour les pays producteurs notamment d'Amérique centrale. Au Guatemala, le Centro Internacional de Investigacion sobre Derechos Humanos – une des organisations partenaires de la CIDSE – a révélé en 2006 que des EMN comme Kellogg's, Colgate-Palmolive et la société minière Montana abusaient des lois sur l'exonération fiscale. Le coût pour le Guatemala était estimé à au moins 400 millions de dollars par an, soit 10 pour cent de son budget.⁴² D'après une estimation faite en 2000, les pays en développement perdraient globalement chaque année 50 milliards de dollars suite à ces manipulations des prix – l'équivalent de l'APD mondiale de l'époque.⁴³

En mai 2008, Christian Aid a publié un rapport intitulé « Death and Taxes: the true toll of tax dodging », qui estime le coût à près de 160 milliards de dollars par an pour les pays en développement. D'après ce rapport : « À elle seule, l'évasion fiscale illégale liée au commerce sera responsable de 5,6 millions de morts parmi les jeunes enfants du monde en développement entre 2000 et 2015. Soit près de 1 000 par jour. La moitié d'entre eux sont déjà morts. »

2.3.2 Recettes issues des ressources naturelles

La question de la part de bénéfices laissée aux pays producteurs se pose avec plus d'acuité encore dans le secteur des industries extractives. Ces dernières années ont vu une flambée – certes en dents de scie – des prix des matières premières. Le cabinet d'experts Global Insight a révélé que la richesse souveraine du Nigeria avait augmenté de 291 pour cent en 2007 et que celle de l'Angola s'était accrue de 84 pour cent la même année.⁴⁴ Cette dynamique s'est renforcée du fait de la présence de plus en plus marquée des pays dits « émergents » comme l'Inde et la Chine et des démarches entreprises par les fonds spéculatifs. La demande et la concurrence ne cessent de s'intensifier autour de l'accès aux ressources naturelles. Comme de nombreux pays en développement disposent de ressources naturelles, cette hausse de la demande devrait en principe élargir leur base de revenu intérieur et, partant, leurs

⁴¹ Griffiths, Ian, et Laurence, Felicity (2007), *Bananas to UK via the Channel Islands? It pays for tax reasons*, *The Guardian*, 6 novembre 2007 - <http://www.guardian.co.uk/business/2007/nov/06/12> .

⁴² *Guatemalans Denounce Tax Evasion*, *Prensa Latina*, communiqué de presse du 19 juin 2006.

⁴³ Oxfam (2000) *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford. Oxfam GB (2000).

⁴⁴ Global Insight (2008), *Sovereign Wealth Fund Tracker*, Londres.

dépenses sociales. Or c'est rarement le cas. La conjoncture nationale et internationale fait que la population locale, et surtout les communautés les plus démunies, ne peuvent profiter d'un usage socialement et écologiquement durable des ressources du pays.

Cette flambée des prix des matières premières a suscité des comportements prédateurs, au détriment des pays d'accueil. Il suffit de voir comment se négocient les contrats pour l'extraction des ressources naturelles : généralement, le pays d'accueil ne reçoit qu'une fraction des recettes promises⁴⁵ et des communautés entières sont déplacées pour faire place à l'activité minière.⁴⁶

- Pour les fonctionnaires des pays riches en ressources naturelles, l'extorsion et la prévarication sont des moyens aisés d'enrichissement personnel. D'après un rapport du Sénat des États-Unis de 1999, Omar Bongo, Président du Gabon depuis 1967, aurait systématiquement viré 8,5 pour cent des fonds publics de son pays vers son compte privé à la Citibank de New York.⁴⁷ Comment avoir une administration responsable et transparente dans ces conditions ? Les contrats d'accès et d'exploitation des ressources minières sont signés au profit « d'élites » locales et de leurs équivalents au sein des entreprises multinationales ; le souci de l'environnement et les intérêts de la population ne comptent pas.⁴⁸
- Dans certains cas, des gouvernements nationaux soucieux du bien commun n'ont ni les capacités ni la puissance nécessaire pour négocier des contrats équitables avec les sociétés étrangères et vérifier leur pleine application.⁴⁹ Il y a des gouvernements qui ne contrôlent pas totalement certaines parties de leur territoire, ce qui permet à des potentats locaux (souvent des seigneurs de la guerre) de vendre illégalement des ressources précieuses au détriment des communautés autochtones et de leurs générations futures. Dans de nombreux pays, notamment en République démocratique du Congo (RDC), les conflits locaux armés et les guerres civiles sont attisés par ce commerce illicite qui transforme une manne de développement en horrible malédiction.⁵⁰
- Par ailleurs, l'abaissement des tarifs et des taxes entrepris par les gouvernements des pays en développement sous la pression des institutions multilatérales, au nom du libre-échange et d'un « climat propice aux affaires », érode lui aussi la base des recettes versées par l'industrie extractive.⁵¹
- Il est vrai aussi que les gouvernements ne bénéficient pas d'un appui international suffisant que pour gérer et contrôler efficacement l'extraction de leurs gisements par des sociétés étrangères (en majorité des EMN). Lancée en 2002, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), quoique louable, reste une démarche volontaire qui n'exige pas des gouvernements et des sociétés une divulgation d'informations suffisamment détaillée. Le secret bancaire, les paradis fiscaux, les normes de comptabilité internationales sont autant de remparts pour les bénéfices opaques des EMN et des « élites » locales corrompues. Une des priorités des gouvernements des pays industrialisés (et, de plus en plus, des pays émergents) est évidemment d'assurer un accès peu coûteux et ininterrompu aux matières premières et à l'énergie pour leur économies plutôt que de militer pour plus d'équité et de transparence dans l'utilisation des ressources naturelles des pays en développement.⁵²

⁴⁵ Christian Aid (2007), *A Rich Seam: who benefits from rising commodity prices*, Londres.

⁴⁶ CIDSE (2008) *Recommandations pour une réduction des risques de violations des droits de l'homme et une amélioration de l'accès à la justice. Propositions au Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies sur la question des Droits de l'Homme et des Entreprises*, Bruxelles.

⁴⁷ Cité dans CCFD (2007), *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Document de travail, 2007 - http://www.ccfid.asso.fr/e_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf.

⁴⁸ Voyez par exemple Global Witness (2006), *Digging in Corruption, Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*, Washington DC.

⁴⁹ SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007), *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

⁵⁰ Global Witness (2006), *The Sinews of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources*.

⁵¹ FIDH (2007), *Gold Mining and Human Rights in Mali* - http://www.fidh.org/IMG/pdf/Mali_mines_final-en.pdf.

⁵² Global Witness (2002), *All the Presidents' Men: The Devastating story of oil and banking in Angola's privatised war*.

- Depuis les années '80, les prêteurs internationaux publics et privés ont accordé de plus en plus de prêts hypothécaires aux pays en développement afin de se garantir un accès aux ressources naturelles sur le long terme. Ils disposent ainsi d'un formidable outil d'exploitation des pays en développement riches en ressources. On peut reprocher à beaucoup de leaders politiques au pouvoir une vision à court terme. Mais dans la plupart des cas, les gouvernements des pays en développement avaient besoin de ces prêts pour palier des insuffisances budgétaires immédiates, tant pour couvrir leurs dépenses publiques que pour rembourser ou payer les intérêts de la dette massive accumulée depuis le début des années '80. Dans plusieurs pays, les compagnies pétrolières se sont de fait alliées avec les prêteurs, qu'il s'agisse de banques privées ou de prêteurs souverains, pour garantir le prêt en échange d'un accès au pétrole durant 5 à 15 ans à un prix très bas. C'est le cas de la compagnie française Elf (entretiens devenue Total), qui s'est alliée aux banques françaises BNP Paribas, Société générale et Crédit agricole au Congo-Brazzaville. En 1998 par exemple, le Crédit agricole a prêté 60 millions de dollars à l'autocrate Denis Sassou Nguesso en échange d'une fourniture de pétrole au prix de 7 dollars le baril. Le Congo-Brazzaville, dont 70 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de la pauvreté, a accumulé une dette qui s'élève à trois fois son PIB, alors qu'il est le 4^{ème} producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne.⁵³

Ces marchandages se traduisent par un taux d'imposition et des royalties très faibles de même que par des dispositions particulières telles que des exonérations fiscales temporaires ou illimitées dans le temps pour les sociétés minières étrangères qui opèrent dans les pays en développement. Même les taux contractuels ne sont pas toujours honorés en raison de la corruption et de pratiques opaques comme la manipulation des prix et les prix de transfert via des paradis fiscaux.

Il s'agit d'un problème aux facettes multiples et difficilement mesurable ; plusieurs estimations en laissent toutefois deviner l'ampleur. Ainsi le rapport⁵⁴ publié en juillet 2008 par le projet GFI (Global Financial Integrity) basé à Washington estime que la fuite des capitaux a coûté quelque 15,5 milliards de dollars à la République démocratique du Congo (RDC) entre 1980 et 2006. D'après le communiqué de presse qui accompagne ce rapport : « *la corruption omniprésente et la manipulation des prix commerciaux des biens et des services ont fait perdre chaque année près de 600 millions de dollars à l'économie de la RDC* » constate l'économiste Dev Kar, auteur du rapport. Et d'ajouter : « *Avec cet argent, la RDC aurait pu rembourser totalement sa dette extérieure, qui est de 11,2 milliards de dollars.* » Dans le rapport lui-même on peut lire que : « *une augmentation des taxes sur l'exploitation minière – y compris par la lutte contre la corruption – est essentielle à la mobilisation des recettes. Dans les années '80, le secteur minier représentait 25 pour cent de l'ensemble de la perception fiscale, 75 pour cent de l'ensemble des exportations et 25 pour cent du PIB. En 2005, le gouvernement congolais annonçait avoir perçu 27 millions de dollars d'impôts auprès du secteur minier (2,4 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales).* »

Un autre rapport⁵⁵ publié en juillet 2008 par l'Université de Massachusetts Amherst considère qu'en Afrique subsaharienne, « *le chiffre réel de la fuite des capitaux sur 35 ans avoisine les 420 milliards de dollars (en dollars de 2004) pour les 40 pays dans leur ensemble. Intérêts théoriques inclus, le montant cumulé des fuites des capitaux était d'environ 607 milliards de dollars fin 2004. (...) Les avoirs extérieurs privés du sous-continent sont aux mains de cliques relativement riches, tandis que le poids de la dette publique extérieure repose sur les épaules de l'ensemble des populations, au travers de leurs gouvernements.* » La majeure partie de cette fuite des capitaux trouve son origine dans des

⁵³ Eurodad et al (2007), *Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7*, rapport conjoint de plusieurs ONG, février 2007.

⁵⁴ Kar, Dev, Mammadov, Ramil, Goodermote, Rachel et Upadhyay, Janak (2008) *Capital Flight from the Democratic Republic of Congo*, Global Financial Integrity at the Center for International Policy, juillet 2008 - <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/capital%20flight%20from%20drc.pdf>.

⁵⁵ http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf.

pays d'Afrique riches en ressources naturelles comme le Nigeria, l'Angola, le Cameroun et les deux Congo.⁵⁶

Dans les rares cas où un gouvernement s'aventure à renégocier des contrats et à lever des taxes et des royalties, il se heurte habituellement à de fortes résistances. Ce fut le cas pour la Bolivie lorsque le nouveau Président élu Evo Morales annonça la renégociation des contrats d'exploitation du gaz naturel, jusqu'alors très faiblement taxé.

Certains gouvernements ont néanmoins trouvé des solutions inventives pour gérer leurs ressources naturelles, à mille lieues de la logique habituelle des entreprises. C'est le cas de l'Équateur, où le gouvernement actuel a décidé de ne pas exploiter une partie de ses ressources pétrolières afin de les préserver pour les générations futures. Le gouvernement du Timor oriental a fait de même.

2.3.3 Responsabilité du secteur privé

C'est dans ce contexte d'enrichissement et de montée en puissance des entreprises qu'a commencé à germer l'idée selon laquelle les multinationales, vu leur influence considérable, devaient assumer les conséquences sociales et écologiques de leurs activités. Ce pourrait être l'occasion de considérer le respect de la fiscalité comme un élément central de la responsabilité sociale des entreprises et de mener une guerre implacable aux systèmes d'évasion fiscale :⁵⁷

- Au cours des dernières décennies, entreprises et industries ont mis en place pléthore de codes de bonne conduite et d'initiatives de RSE (Responsabilité sociale des entreprises) volontaires. Ces codes de conduite volontaires sont toutefois plus susceptibles d'être appliqués par des secteurs de l'industrie très exposés et/ou très sensibles au regard de l'opinion et du comportement des consommateurs.
- Adoptées à l'unanimité par la Sous-commission de la promotion et de la protection des Droits de l'homme des Nations unies, les « Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme » restent les références les plus complètes et les plus détaillées pour guider les entreprises qui souhaitent veiller à ce que leurs activités ne contribuent pas à la violation de droits humains. La Commission des droits de l'homme des Nations unies n'a pas adopté ces normes : elle a préféré demander à un expert, John Ruggie, Professeur à Harvard, de lui soumettre un rapport sur la question pour éclairer sa réflexion.⁵⁸ Or les discussions sur la redevabilité des entreprises se sont jusqu'ici cantonnées aux responsabilités des sociétés, à la fois pour des raisons techniques et politiques. D'un point de vue politique, les taxes sont considérées à tort comme un coût, plutôt que comme un retour sur les investissements consentis par la communauté pour contribuer à la productivité d'une entreprise et au bien-être des particuliers. D'un point de vue technique, il n'est pas facile de mettre au jour les prix de transfert et autres pratiques de manipulation des prix compte tenu des montages sophistiqués dont ils relèvent.
- Les Directives de l'OCDE pour les sociétés multinationales, outre les politiques en matière de divulgation, et des considérations en matière d'environnement, de travail et de droits des consommateurs, incluent une section sur le paiement des impôts. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois qu'aux sociétés ayant leur siège dans un des pays de l'OCDE, leurs investissements dans des pays tiers y compris. Plus fondamentalement, ces dispositions ne sont pas contraignantes et ne sont assorties que d'un faible mécanisme de contrôle et de règlement des différends.⁵⁹
- Les investissements « éthiques » ou « responsables » ont connu une ascension fulgurante au cours de ces dernières années. Toutes les banques occidentales proposent aujourd'hui au moins un

⁵⁶ Voyez le tableau p. 41 du rapport précité.

⁵⁷ CIDSE (2008) *Recommandations pour une réduction des risques de violations des droits de l'homme et une amélioration de l'accès à la justice. Propositions au Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies sur la question des Droits de l'Homme et des Entreprises*, Bruxelles.

⁵⁸ Conseil des droits de l'homme (2008), *Protéger, respecter et réparer : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme. Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, M. John Ruggie.

⁵⁹ http://www.oecd.org/about/0,3347,fr_2649_34889_1_1_1_1_1_1,00.html.

produit financier d'investissement éthique à leur clientèle. Les considérants varient d'un produit à l'autre, mais ils se traduisent généralement par l'exclusion de certains secteurs (les investisseurs ne tiennent pas, par exemple, à ce que leur argent serve à financer l'industrie de l'armement, du tabac ou de l'alcool) et/ou par la sélection des entreprises les mieux classées en fonction d'une batterie de critères évaluant principalement la performance sociale et écologique de l'entreprise. Certaines agences de notation ont mis au point des classements spécialement axés sur les questions sociales et écologiques. L'intégration des critères de justice fiscale dans ces tableaux d'évaluation a récemment fait l'objet d'un débat au Forum 2008 pour l'investissement responsable.⁶⁰ On y a entendu des propositions prometteuses qui devrait permettre à l'investisseur d'éviter de placer son argent dans des sociétés qui refusent de lui fournir des explications ou des données détaillées à propos de leurs activités extraterritoriales.

- S'agissant des pays disposant de ressources naturelles, plusieurs initiatives ont vu le jour sous l'impulsion de la société civile, à commencer par le label FSC (Forest Stewardship Council) pour les produits forestiers et le programme de certification Kimberly pour les produits diamantaires. La campagne internationale *Publiez ce que vous payez!* (PCQVP), parmi d'autres, exhorte les régulateurs et les instances de normalisation comptable du monde développé à exiger des entreprises d'extraction minière qu'elles publient des données désagrégées sur les montants versés aux gouvernements des pays riches en minerais, afin de promouvoir la transparence et de donner aux citoyens de ces pays le moyen de « réclamer des comptes » à leurs dirigeants. Depuis son lancement en 2002, PCQVP a réussi à plaider la cause d'une plus grande divulgation des montants versés par les industries extractives. En novembre 2007, le Parlement européen a entériné l'appel à l'utilisation des normes édictées par le Conseil des normes comptables internationales (IASB), demandé que les industries extractives fournissent des chiffres pays par pays et invité la Commission européenne à soutenir cette proposition. En vertu des règlements et normes actuels, les sociétés ne sont tenues que de publier des chiffres à l'échelon régional ou mondial, ce qui ne permet pas de savoir ce qui se passe au niveau national. Cette nouvelle obligation constituerait une avancée révolutionnaire vers plus de transparence. À ce jour cependant, les sociétés pétrolières et les gouvernements occidentaux ont préféré avantager l'approche plus lente et multi-acteurs de l'ITIE, dont la principale faille, comme nous l'avons vu, est sa nature volontaire.
- Les lois de lutte contre le blanchiment de capitaux pourraient également être de puissants instruments en vertu desquels les administrations judiciaire et fiscale pourraient demander des comptes aux intermédiaires financiers. La 3^{ème} directive européenne anti-blanchiment, adoptée en 2005 suite aux recommandations du groupe d'action financière (GAFI), a en effet élargi le nombre de professions et le périmètre de responsabilité des intermédiaires financiers, pour aider le judiciaire à tracer les mouvements d'argent sale. En pratique, ce ne sont plus seulement les banques, mais également les casinos, les galeries d'art, les agences immobilières, les comptables et les avocats qui sont tenus d'avertir l'unité anti-blanchiment lorsqu'ils soupçonnent de l'argent sale. Cette obligation couvre désormais un large éventail de délits et de crimes, dont l'évasion fiscale, dans de nombreux pays européens. Tous les États membres étaient censés prendre les dispositions juridiques nécessaires pour appliquer cette 3^{ème} directive au plus tard fin 2007.

2.3.4 Conclusion

Fondés sur l'État-nation, les systèmes fiscaux actuels sont en proie à des contraintes de plus en plus nombreuses, dues à la mobilité des capitaux et des activités des EMN. D'où une concurrence fiscale internationale, une course au nivellement par le bas des taxes, des règlements et du secret, ainsi qu'une érosion des assiettes fiscales nationales avec toutes les implications économiques et sociales que cela suppose. Il en résulte principalement un report de l'impôt sur le travail et la consommation, en lieu et place du capital, et donc des effets très négatifs sur la progressivité des systèmes fiscaux nationaux et, partant, sur les inégalités et la pauvreté.⁶¹ Dans le même temps, diverses entreprises ayant largement bénéficié de la mondialisation deviennent plus puissantes que des États. Elles n'ont toutefois de comptes à rendre qu'à leurs actionnaires. La CIDSE demande avec d'autres que les entreprises

⁶⁰ Voyez : <http://www.frenchsif.org/fr/documents/faire2008/programme.pdf>.

⁶¹ Pour plus de détails, voyez : http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102.

multinationales soient tenues d'assumer leurs responsabilités sociales et environnementales, au premier rang desquelles l'acquittement de l'impôt. Ce type de démarche, lorsqu'elle est menée au plan national ou sur une base volontaire, ne peut apporter qu'une réponse partielle : la CIDSE estime par conséquent que ce problème nécessite un effort concerté des instances internationales.

2.4 Paradis fiscaux, évasion fiscale et corruption face à la transparence et à la régulation

Outre les enjeux liés à la concurrence fiscale que nous venons de voir, d'autres tendances attirent de plus en plus l'attention. Avec l'ouverture et l'importance croissantes des marchés financiers et des investissements transfrontaliers et le recours à des mécanismes techniques, les Centres financiers extraterritoriaux (off-shore) (CFE) ou paradis fiscaux sont devenus un obstacle central à toute forme de justice fiscale.

2.4.1 L'obstacle central à la justice fiscale

Les paradis fiscaux, également appelés « juridictions du secret »⁶², ont été créés pour échapper aux lois élaborées ailleurs, qu'il s'agisse des règlements financiers, des règles fiscales ou du droit pénal. Ils remettent en question chacune des missions de base de la taxation (les 5 « R ») :

1. Ils affaiblissent les systèmes de perception des recettes en ouvrant des brèches via l'évasion fiscale et la fraude fiscale et en exacerbant la course au nivellement par le bas des taux d'imposition. Ce faisant, ils sapent le soutien moral au paiement de l'impôt dans d'autres pays.
2. Les paradis fiscaux contrecarrent les politiques de redistribution des richesses. Les plus nantis continuent de concentrer les richesses. La concurrence fiscale est particulièrement féroce sur les sources de taxation mobiles, surtout sur les avoirs des personnes physiques riches et sur les bénéficiaires des banques et des entreprises multinationales. Pendant ce temps-là, ce sont les pauvres qui doivent payer une part plus importante des recettes fiscales, principalement par le biais de la taxation indirecte.
3. Les juridictions du secret réduisent considérablement la portée des cadres réglementaires des autres pays, comme le prouve le rôle joué par les fonds spéculatifs – dont beaucoup se trouvent dans les CFE – dans la tourmente financière actuelle.
4. Les paradis fiscaux n'ont généralement pas de grande incidence sur les politiques de reformation des prix. Cela peut toutefois arriver : Andorre, par exemple, en favorisant les échanges transfrontaliers de marchandises en franchise de droits comme l'alcool et le tabac. Ils constituent en outre un écueil considérable à la mise en œuvre de taxes mondiales poursuivant un objectif de reformation des prix, sur les transactions financières, par exemple.
5. Non contentes d'affaiblir les systèmes fiscaux, qui s'avèrent un vecteur essentiel de représentation politique, les juridictions du secret constituent une menace directe pour la démocratie. Elles protègent les corrompus et servent de réservoirs financiers à des activités illicites comme l'appui aux régimes corrompus et aux réseaux du crime organisé (voyez l'encadré 3 page suivante).

2.4.2 Les paradis fiscaux au cœur de l'économie mondiale

Selon la définition donnée par le FMI, les centres financiers extraterritoriaux⁶³ (CFE) se caractérisent par un nombre relativement important d'institutions financières qui se consacrent à une large clientèle non résidente. Leurs systèmes financiers – sans commune mesure avec leurs besoins domestiques – s'occupent surtout d'actifs et de passifs extérieurs. Les activités financières sont peu ou pas du tout taxées. Un règlement financier modéré ou léger, un haut niveau de secret ou d'anonymat régissent

⁶² Pour une analyse du concept, voyez : <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/08/27/finding-the-secrecy-world/>.

⁶³ FMI - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>.

l'activité bancaire, sans grande transparence des données. Autant de facteurs qui contribuent à muer ces centres financiers en « paradis fiscaux ».

Les paradis fiscaux sont également des paradis financiers compte tenu de leur réglementation financière très vague : ils ne sont pas tenus de respecter les normes bancaires édictées par le Comité de Bâle en matière de ratio de solvabilité par exemple. Raison pour laquelle ils abritent deux tiers de l'ensemble des fonds spéculatifs, qui prennent tous les risques pour tirer profit de la spéculation. Ce sont en outre des paradis judiciaires : les administrations fiscales et judiciaires étrangères qui sollicitent leur coopération se voient presque systématiquement opposer une fin de non recevoir.

Les rois de l'évasion fiscale se servent exactement des mêmes mécanismes et des mêmes failles dans l'architecture financière mondiale que les réseaux criminels et les opérateurs malhonnêtes. Ils utilisent notamment des trusts, des sociétés écrans, le secret bancaire, les paradis fiscaux, des sociétés offshore, des entreprises internationales, des fondations, des banques correspondantes, des administrateurs désignés, de faux virements électroniques, et de nombreux autres subterfuges, le tout en l'absence de transparence financière. Les institutions légales auxquelles la société a accordé un statut et des privilèges spéciaux sont dévoyées à des fins pour lesquelles elles n'ont jamais été conçues.

Les juridictions du secret sont désormais au cœur de l'économie mondiale. Dans les années '70, le FMI avait recensé 25 centres financiers de ce type ; il en dénombre aujourd'hui plus de 60. La City de Londres et l'État du Delaware aux USA sont considérées par d'aucuns (la première par le FMI et le second par le Brésil) comme des juridictions du secret. 4 000 banques ont leur siège dans des paradis fiscaux. Ces paradis représentent à peu près la moitié des transactions financières quotidiennes et une bonne part des investissements mondiaux. Les Îles Cayman, par exemple, sont le 5^{ème} plus grand centre financier au monde et l'investisseur étranger numéro un en Chine.

Encadré 3 : Les paradis fiscaux, refuge des avoirs volés

Les pratiques des CFE ont tendance à attirer des flux financiers illicites et à soutenir des activités corrompues. Les dictateurs placent souvent les avoirs sur lesquels ils ont fait main basse sur des comptes situés dans des pays qui garantissent le secret et l'anonymat bancaires. En 2005, par exemple, il y avait sur des comptes suisses environ 600 millions de dollars « appartenant » à l'ancien dictateur philippin Ferdinand Marcos, et 700 millions à l'ancien dictateur nigérian Sani Abacha, sans parler des avoirs d'autres anciens dictateurs comme Mobutu Sese Seko (Zaïre), Jean-Claude Duvalier (Haïti) et Charles Taylor (Liberia). Depuis 2006, plusieurs parties de ces avoirs ont été restituées au travers de processus de négociation transparents à partir du moment où les conditions juridiques étaient remplies.

À l'instar de la Suisse, d'autres pays ont commencé à prendre des mesures et à coopérer avec la communauté internationale. Le problème est néanmoins loin d'être résolu, à la fois par manque de volonté politique dans la plupart des pays qui abritent des avoirs volés et en raison de l'opacité de la finance extraterritoriale.

Table : Dictators and their loot

Country / DICTATOR / period	Estimated looted assets (\$)	Amount repatriated from abroad (\$)
Philippines / MARCOS / 1965-86	5 to 10 billion (bn)	658 millions (mn) (Switzerland-2003)
Mali / TRAORE / 1968-91	1 to 2 bn	2.4 mn (Switzerland / 1997)
Nigeria / ABACHA / 1993-98	2 to 6 bn	160 mn (Jersey / 2004) 594 mn (Switzerland / 2002-05)
Angola / DOS SANTOS / 1979-	several bn	21 mn (Switzerland / 2005)
Peru / FUJIMORI / 1990-2000	0.6 to 1.5 bn	80.7 mn (Switzerland / 2002-04) 20 mn (USA / 2006)
Haiti / DUVALIER / 1971-86	0.5 to 2 bn	
RDC - Zaire / MOBUTU / 1965-1997	5 to 6 bn	
Kazakhstan / NAZARBAEV / 1991-	1 bn	
Kenya / MOI / 1978-2002	3 bn	
Indonesia / SUHARTO / 1967-98	15 to 35 bn	
Iran / M.PAHLAVI / 1941-79	35 bn	

Source : CCFD. Biens mal acquis... profitent trop souvent La Fortune des dictateurs et les complaisances occidentales, April 2007.

2.4.3 Réglementation et transparence

Il y a tout de même une lueur d'espoir dans ce combat apparemment sans fin contre les juridictions du secret : l'étonnante convergence de diverses forces ayant toutes intérêt à mettre fin au secret. Peu importe le facteur qui apportera finalement plus de transparence et de réglementation dans la finance, il aura des répercussions bénéfiques par ailleurs. On peut espérer des avancées dans l'une des trois sphères d'opportunité décrites ci-après :

1. La crise financière

La crise financière actuelle, la plus importante depuis celle de 1929, s'explique en grande partie par un manque de réglementation. Comme les législations d'autres juridictions restent sans effet sur les paradis fiscaux qui les ignorent délibérément, il y a peu d'espoir qu'une nouvelle réglementation serve à quelque chose tant qu'elle ne s'applique pas aussi à ces paradis fiscaux. Bien que ceux-ci ne soient pas directement à l'origine de la crise des « subprimes » (prêts hypothécaires à risque), ils ont néanmoins créé des conditions favorables à l'ampleur, au prolongement et à l'approfondissement de la crise. Commençons par dire que la plupart des gens ont tort lorsqu'ils croient que le problème est arrivé sur ce qu'ils considèrent être « leur territoire ». La plupart des risques « situés » aux États-Unis, par exemple, l'étaient dans l'État du Delaware. Comme l'indique très justement une loi votée au Brésil en juin 2008,⁶⁴ cet État est en réalité un paradis fiscal au cœur même des États-Unis, le fruit d'années de concurrence entre les États qui ont fait que le Delaware est devenu le lieu d'enregistrement privilégié de nombreuses grandes entreprises, compte tenu de sa réglementation extrêmement laxiste.⁶⁵ L'opacité de la finance extraterritoriale est en outre à l'origine d'un sentiment de méfiance à l'égard des fonds spéculatifs, qui pour la plupart sont basés dans des paradis fiscaux et qui ont dû vendre rapidement les actions qu'ils détenaient dans des entreprises afin d'essayer d'honorer les nombreuses demandes de remboursement anticipé qui leur étaient adressées. Plus fondamentalement, les paradis fiscaux sont au cœur des mécanismes qui perpétuent la tourmente financière et ce, pour des raisons plus profondes : leur garantie du secret et leur soutien à des dispositifs financiers complexes permettent de dissimuler les risques excessifs pris par certaines banques et entreprises et de faire planer de nombreuses incertitudes sur les marchés financiers. Au Royaume-Uni, par exemple, la Chambre des Communes a passé toute une nuit à se demander s'il fallait également nationaliser Granite, la société prête-nom de Northern Rock basée à Jersey, compte tenu du statut plus que vague de cet affilié.⁶⁶ Ce type d'incertitude engendre de la défiance, qui a son tour déteint sur le marché interbancaire.

Plusieurs pays ont insisté sur le fait que le temps était venu de régler le problème des paradis fiscaux en même temps que celui de la crise. François Fillon, Premier Ministre français, dans un discours prononcé devant le Parlement européen le 14 octobre 2008, durant la Présidence française de l'Union européenne, a appelé à la « disparition » des paradis fiscaux. Plusieurs chefs d'État, dont ceux de la France et de l'Allemagne, de même que le Directeur général du FMI, ont également demandé que ce point soit mis à l'ordre du jour des Sommets destinés à réformer l'architecture financière mondiale.

2. Un mécontentement grandissant vis-à-vis de l'évasion fiscale

Le combat entre d'un côté, des initiatives visant à renforcer la réglementation et à améliorer la transparence afin d'endiguer l'évasion fiscale et, de l'autre, diverses contre-maîtrises déployées par les intérêts établis de la communauté financière et d'ailleurs pour les neutraliser, ne date pas d'hier (voyez l'encadré 4 page suivante).

⁶⁴ <http://www.meujournal.com.br/para/Jornal/Materias/integra.aspx?id=51434>.

⁶⁵ Pour un aperçu de la réglementation laxiste du Delaware, voyez : <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/>.

⁶⁶ Exemple cité par John Christensen et Richard Murphy dans *Tax havens and the financial crisis*, article publié dans son intégralité en octobre 2008 sur : www.taxjustice.net.

Encadré 4 : historique des efforts déployés au plan international pour enrayer la fuite des capitaux

À la fin de la Seconde guerre mondiale, le Britannique John Maynard Keynes et l'Américain Harry Dexter, les deux architectes du système de Bretton Woods, ont élaboré une proposition visant à endiguer la fuite des capitaux en provenance de l'Europe d'après-guerre – pour éviter que cette fuite ne déstabilise le continent. Tout leur dispositif reposait sur la transparence financière internationale. Les gouvernements des pays où arrivaient ces capitaux (principalement les États-Unis) devaient automatiquement communiquer ces informations aux gouvernements européens (ou autres) victimes d'hémorragie financière, de sorte que ces pays puissent « visualiser » la richesse expatriée par leurs citoyens. Les pays faibles pourraient ainsi taxer comme il se devait les revenus extérieurs de leurs citoyens et supprimer un des principaux attraits de la fuite des capitaux. La communauté financière américaine s'est ligüée contre la transparence et les propositions de Keynes et de White ont finalement été vidées de leur substance dans les statuts du FMI. La coopération internationale entre les pays n'était plus « obligatoire » mais seulement « autorisée ». C'est encore une des grandes faiblesses actuelles de la finance internationale. À la fin des années '90, l'OCDE a tenté de mettre en place une coalition de pays développés afin d'exiger collectivement la transparence dans les opérations bancaires internationales et pour lutter contre une « concurrence fiscale nuisible ». Après avoir marqué quelques points, en établissant notamment la liste influente et honteuse des 40 paradis fiscaux refusant toute coopération, cette tentative s'est en partie étioilée en 2001, du fait notamment de la défection des États-Unis suite à l'élection de George W. Bush en 2000.

Depuis 2007 cependant, un mouvement s'est enclenché qui permet de croire qu'une volonté politique est en train de se faire jour pour résoudre le problème. Ce changement est dû à plusieurs facteurs : le scandale des évasions fiscales vers le Liechtenstein en février 2008 a réveillé les esprits en Europe ; aux États-Unis, les activités déployées par la banque suisse UBS afin d'aider des clients riches à contourner la législation américaine en se servant du secret bancaire suisse ont provoqué un début de scandale et certaines investigations sur les abus fiscaux diligentées par le Sous-comité d'enquête permanent ont suscité un vif émoi parmi la population américaine.⁶⁷

Plus généralement, de nombreux pays s'inquiètent de l'ampleur des pertes de recettes⁶⁸ et des inégalités de richesse à l'intérieur des pays et entre ceux-ci. L'importance de la fiscalité à cet égard n'est évidemment pas passée inaperçue. On voit aussi se profiler de nouvelles recherches et de nouvelles actions de plaidoyer – ce rapport en est l'illustration – qui insistent sur la place qu'occupe la fiscalité en termes de promotion de la bonne gouvernance et de mise en place d'institutions efficaces et responsables dans les pays en développement, et qui confirment le bien-fondé d'un contrôle des abus fiscaux. « *Stop Tax Haven Abuse Act* », une loi co-parrainée par Barack Obama lorsqu'il était Sénateur de l'Illinois, est symptomatique de cette amorce de changement. En octobre 2008, à Paris, 17 pays de l'OCDE ont pris une position plus ferme encore en exprimant leur profonde préoccupation face à la lenteur des progrès enregistrés en matière de transparence et d'échange des informations fiscales. Ils ont exhorté les pays qui ne se conformaient pas à cette exigence à progresser rapidement et sont convenus de se revoir avant la mi-2009. Ces dernières années, quelques pays du Sud comme le Brésil et l'Afrique du Sud se sont prononcés haut et fort contre l'évasion fiscale, ce qui laisse entrevoir l'espoir d'une action mondiale contre les paradis fiscaux. Qui plus est, l'apparition de groupes de réflexion et de regroupements de la société civile comme Global Financial Integrity et le Réseau pour la justice fiscale, pour ne citer qu'eux, prouve que la société civile mondiale se soucie enfin de ces questions.

⁶⁷ Sous-comité d'enquête permanent du Comité de la sécurité nationale et des affaires publiques (2008), *Tax Havens Banks and US Tax Compliance*, Sénat des États-Unis, Washington DC.

⁶⁸ Entre 100 et 150 milliards de dollars pour le budget fédéral des États-Unis, d'après le Sénat américain ; entre 40 and 50 milliards d'euro pour la France d'après les estimations de la Commission européenne et du SNUI (Syndicat national unifié des impôts).

3. Le blanchiment de capitaux et la corruption

Le blanchiment de capitaux – plus communément appelé blanchiment d'argent – est la dissimulation ou la transformation en argent propre de fonds d'origine illicite, qu'il s'agisse de capitaux issus du commerce de la drogue, de la corruption, de la contrefaçon, du commerce des armes ou de la traite des êtres humains. En garantissant le secret et en refusant de coopérer avec les autorités judiciaires d'autres pays, les paradis fiscaux sont évidemment au cœur du processus international de blanchiment de capitaux. En 1989, le G8 a créé le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)⁶⁹, qui est censé promouvoir des initiatives visant à renforcer les règlements internes en matière de blanchiment de capitaux et à améliorer les échanges d'information avec les CFE.

Le GAFI a dressé une liste de 40 recommandations pour lutter contre le blanchiment de capitaux, parmi lesquelles la levée du secret bancaire, l'enregistrement des trusts et l'application des normes KYC (« *Know Your Customer* », connaître son client). Neuf autres recommandations sont venues s'ajouter à cette liste après que les États-Unis aient fait pression pour un meilleur traçage de l'argent sale au titre de leur agenda de lutte contre le terrorisme. Indépendamment de cette légère avancée dans les juridictions du secret, en 2006 tous les paradis fiscaux ont disparu de la liste noire du GAFI, celui-ci n'ayant jamais eu de réel pouvoir de sanction. À l'instar de l'action entreprise par l'OCDE, cette initiative n'a servi qu'à « *légitimer l'illégitime* »⁷⁰ disent ses détracteurs, qui soulignent que le GAFI a effectivement délivré un certificat de bonne vie et mœurs au Liechtenstein en plein milieu d'un scandale d'évasion fiscale impliquant des Allemands et d'autres personnes fortunées qui profitaient du secret bancaire du Liechtenstein pour éluder l'impôt de leur pays. Il convient toutefois de noter que les règles édictées par le GAFI ont entraîné des changements considérables dans les législations anti-blanchiment de capitaux de nombreux pays, surtout dans l'Union européenne où la 3^{ème} Directive anti-blanchiment pourrait s'avérer une puissante arme contre les financements illicites, et ce y compris par d'éventuels capitaux provenant de l'évasion fiscale.

Au fond, les actions internationales entreprises pour combattre les paradis fiscaux et judiciaires découlent peut-être de la montée en puissance de l'agenda de lutte contre la corruption. Celle-ci figure en effet parmi les priorités de la politique de développement international. Des organisations comme Transparency International ont contribué à la mettre au cœur de l'élaboration des normes internationales. En 1997, l'OCDE a adopté sa Convention sur la lutte contre la corruption, dont l'application est suivie de près grâce à un puissant mécanisme de pression par les pairs. La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUC), qui a été adoptée à Merida en 2003, constitue une avancée significative en érigeant la restitution des avoirs volés en principe essentiel du droit international, et en mettant l'accent sur les personnes politiquement exposées. Dans l'idée de contribuer à la concrétisation de ce principe, l'ONUDC et la Banque mondiale ont lancé l'initiative commune de recouvrement des avoirs volés (StAR) en septembre 2007.

Cette montée en puissance de l'agenda de lutte contre la corruption pourrait déboucher sur une action internationale plus hardie contre les paradis abritant les avoirs volés. L'initiative StAR a découvert que parmi les principales techniques utilisées pour blanchir l'argent de la corruption figuraient les transferts électroniques, les sociétés boîtes aux lettres dans les juridictions du secret bancaire et les dépôts directs sous forme de liquidités ou d'effets au porteur.⁷¹ Elle a donc demandé à tous les pays développés et en développement de se conformer aux recommandations édictées par le GAFI et invité l'OCDE et les pays du G8 à « *faire pression sur les économies de marché émergentes où les avoirs volés peuvent trouver abri afin qu'elles ratifient et appliquent la CNUC* ». On peut se demander pourquoi ce sont les « économies de marché émergentes » qui sont pointées du doigt alors que la

⁶⁹ Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), également connu sous le nom anglais de *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* est un organisme intergouvernemental créée en 1989 par le G7 et qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁷⁰ Voyez Christensen, John et Spencer, David (2008) *Stop this timidity in ending tax haven abuse*, Financial Times, 4 mars 2008 - <http://www.ft.com/cms/s/0/63c4b642-ea03-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html>.

⁷¹ Banque mondiale et ONUDC (2007), *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Washington DC, septembre 2007.

plupart des paradis dépendent de pays de l'OCDE ; il n'en demeure pas moins que la corruption est désormais perçue différemment. L'accent n'est plus seulement mis sur les pays en développement où cette corruption produit les effets les plus graves, mais aussi sur les dispositifs financiers qui permettent de dissimuler l'argent sale.

Le Réseau pour la justice fiscale (RJF), Global Financial Integrity et d'autres ont montré combien il était trompeur de se braquer sur le phénomène de la corruption à l'intérieur des États-nations en ignorant deux autres phénomènes : la dimension mondiale du problème, d'une part, et l'éventail complet du « côté offre » de la corruption, d'autre part.⁷² Ceci les a amenés à demander à Transparency International de supprimer son Indice de perception de la corruption de (IPC), qui classe les pays en fonction du niveau de corruption perçue.

Beaucoup de pays africains figurent en bas de classement de l'IPC et se disputent donc la place de lanterne rouge, celle du « plus corrompu ». A contrario, des paradis fiscaux comme la Suisse, le Royaume-Uni, Singapour, le Luxembourg, l'Autriche et d'autres se classent parmi « les plus propres » (un des autres indices de Transparency International, celui de la corruption des pays exportateurs, classe d'ailleurs la Suisse comme le pays « le plus propre ») alors qu'ils reçoivent des flux financiers illicites ou issus de la corruption en provenance de pays africains (ou autres). S'il fallait tenir compte de l'ensemble du tableau, ce classement serait bouleversé.⁷³

Le Réseau pour la justice fiscale suggère par ailleurs d'élargir considérablement la notion du « côté offre de la corruption », afin de sortir du carcan étroit des pots-de-vin pour envisager l'ensemble des flux d'argent sale et illicite, et notamment l'évasion fiscale qui, à ses yeux, « utilise exactement les mêmes mécanismes et subterfuges au moment de passer les frontières (...) avec la complicité d'un bataillon de banquiers, juristes et comptables avertis. »⁷⁴ Outre l'argument théorique, il y a aussi des considérations pratiques à cela. Tout d'abord, l'ampleur des enjeux. Permettre à des mécanismes de lutte contre la corruption tels que l'initiative StAR d'aller fouiller dans les recettes de l'évasion fiscale pourrait s'avérer très payant, d'autant que les enjeux sont d'une envergure tout autre. La démarche est fondée dans la mesure où l'évasion fiscale n'est ni plus ni moins qu'une forme de vol des recettes publiques. D'après Raymond Baker (dont les estimations sont entérinées par la Banque mondiale), il n'y aurait que 30 à 50 milliards de dollars seulement, soit environ trois pour cent des flux transfrontaliers illicites annuels, qui proviendraient des pots-de-vin, contre soixante pour cent pour les manipulations commerciales des prix, les prix de transfert abusifs et les fausses transactions, qui sont des vecteurs d'évasion fiscale.

Il n'y a pas que les organisations de la société civile qui envisagent la corruption différemment ; le regard des politiciens aussi a changé, comme le prouve le rapport lourd de sous-entendus que le Parlement britannique a publié en 2006 sous le titre évocateur « *The other Side of the Coin: the UK and corruption in Africa* ». Extrait : « *La piètre mise en œuvre des règlements relatifs au blanchiment amène plusieurs experts à considérer que les flux transfrontaliers illicites seraient de l'ordre de 1 000 milliards de dollars par an. Le Royaume-Uni, y compris la City de Londres, les Territoires d'Outre-mer et les dépendances de la Couronne, trempent malheureusement dans cette affaire.* »⁷⁵

⁷² Voyez Christensen, John (2007), *Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All?*, Réseau pour la justice fiscale, janvier 2007 - http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=134.

⁷³ Le Réseau pour la justice fiscale est en train de monter un projet en partenariat avec Transparency International afin d'établir un indice alternatif, baptisé Indice de la transparence financière (ITF). Pour en savoir plus, voyez : http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=217&lang=1&client=1#6.

⁷⁴ Baker, Raymond, Christensen, John & Shaxson, Nicholas (2008) *Catching up with corruption*, The American Interest, septembre / octobre 2008 - <http://www.the-american-interest.com/ai2/article-bd.cfm?Id=466&MI=21>.

⁷⁵ Rapport de l'intergroupe parlementaire pour l'Afrique, mars 2006, p. 20.

2.4.4 Conclusion

Dans ce contexte de crise financière systémique, qui s'accompagne de pertes fiscales massives dans le Nord comme dans le Sud et d'une prise de conscience de la protection accordée à la corruption par le monde extraterritorial, la volonté de mettre un terme au scandale des paradis fiscaux n'a jamais été aussi forte. Pour la CIDSE, il relève de la responsabilité historique des dirigeants politiques actuels de profiter de cette dynamique pour le faire.

III. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET LES RÉPONSES MONDIALES : LES TAXES INTERNATIONALES ET LA GOUVERNANCE FISCALE

Par-delà le souci de paix et de stabilité internationales, qui ont été à l'origine même de la création des Nations unies à la fin de la Seconde guerre mondiale, on s'est aperçu que certains problèmes se réglaient mieux au plan international. Mais on sait aussi qu'il n'y a pas de réponse globalement satisfaisante à la plupart des problèmes mondiaux. C'est le cas notamment de la finance, du commerce des armes, de la sécurité alimentaire, de l'énergie, de la santé et des épidémies, de l'environnement, etc. Il reste néanmoins de la place pour un multilatéralisme renforcé. La dimension globale de la problématique fiscale doit être envisagée en fonction de cette conjoncture changeante, la fiscalité pouvant être un instrument de régulation mondiale.

3.1 La gouvernance mondiale à la croisée des chemins

L'instabilité du système financier international et la lutte contre le changement climatique sont deux défis mondiaux qui cristallisent de plus en plus un sentiment de manque de réponse globale. Une situation qui peut ouvrir la porte aussi bien au changement qu'à l'incertitude.

3.1.1 Instabilité financière

Les pauvres sont particulièrement vulnérables face aux chocs commerciaux et aux crises financières. À la fin des années '90, l'Asie a traversé une profonde crise économique et financière à cause du surendettement, bien sûr, mais aussi et surtout à cause d'une spéculation massive sur les diverses monnaies asiatiques. Pendant cette crise, la population indonésienne vivant sous le seuil de pauvreté a doublé⁷⁶ et le pays est devenu politiquement plus instable. Ce sont surtout les pauvres qui ont supporté le coût fiscal de la crise bancaire et monétaire de 1997.⁷⁷

La crise financière actuelle montre bien les risques inhérents à une économie internationalement très intégrée mais dépourvue d'une réglementation mondiale adéquate. Les paradis fiscaux ont été au cœur du processus de déréglementation, bien que les analystes économiques en vue ne s'en soient pratiquement pas aperçus. Les paradis fiscaux se sont évertués à accélérer la concurrence réglementaire internationale entre juridictions, à qui nivellerait le plus sa réglementation vers le bas.

En favorisant le degré zéro ou le plus approchant de la réglementation et de l'imposition en même temps que le secret à tous les niveaux, les paradis fiscaux ont incité les multinationales à se fractionner entre diverses juridictions, ce qui leur a permis d'accroître considérablement la complexité de leurs opérations et surtout – dans le contexte de la crise actuelle qui résulte, au fond, d'une prise excessive de risques – de dissimuler les risques et de les soustraire au champ d'application des réglementations.

Cela a donné naissance, pratiquement sans s'en apercevoir, à ce que la Banque des règlements internationaux et d'autres ont appelé « un système bancaire de l'ombre ». Or ce système a permis à un

⁷⁶ Banque mondiale, *The Challenges of Social Policy and Governance*.

⁷⁷ Oxfam (2002), *Global finance hurts the poor*.

petit groupe, surtout au sein de la communauté financière internationale, d'amasser d'énormes richesses. Leur procédé a notamment consisté à utiliser les paradis fiscaux pour mettre de la distance entre eux et les risques financiers liés à l'acquisition de ces richesses : maintenant que ces risques se matérialisent, on voit bien qu'ils seront dans une large mesure collectivisés. En d'autres termes, ce sont les contribuables, et non les riches preneurs de risques qui vont payer l'addition.

Bien que la crise ait démarré aux États-Unis, elle a de nombreuses répercussions sur les pays en développement et les économies émergentes : outre la contagion financière directe, l'effet d'entraînement sur les bourses et des effets indirects comme la baisse des revenus à l'exportation, le ralentissement de la croissance et la montée du chômage, ces pays doivent faire face à des cours élevés et fluctuants des produits de base et à une dévaluation de leur monnaie, sans parler d'autres contraintes financières : baisse des investissements étrangers directs et des envois d'argent de la diaspora, coût élevé des emprunts et rumeurs de réduction de l'aide.

Face à l'instabilité financière, la communauté internationale réagit en ordre dispersé, au détriment de la légitimité et de l'efficacité. De nombreuses institutions mondiales – dont le Forum de stabilité financière, le Comité de Bâle et le FMI – sans parler des institutions régionales et des groupements ad hoc comme le G20, sont censés veiller à la stabilité financière. On peut voir dans la crise née aux États-Unis le signe de leur échec collectif. Toutes ces institutions, comme nous l'avons dit précédemment à propos du FMI, laissent en outre peu de pouvoir d'expression et de pouvoir tout court aux pays pauvres, alors qu'ils sont souvent victimes de la tourmente financière.

Au milieu de ce sombre tableau qui laisse peu de place à l'espoir, on note tout de même un changement de discours à propos de la finance mondiale.

Primo, avant même la crise des « subprimes », on parlait de plus en plus de la stabilité financière comme d'un « bien public mondial ». ⁷⁸ Il s'ensuit logiquement que cette stabilité financière internationale ne peut être garantie par des institutions gérées sur le principe « d'un dollar, une voix ». Il faut ici faire le rapprochement avec l'appel lancé par beaucoup d'intervenants comme l'Allemagne et Dominique Strauss-Kahn, l'actuel Directeur général du FMI, en faveur de l'introduction du principe de double majorité dans les prises de décisions du FMI. Suivant ce principe, les décisions importantes requerraient à la fois un vote majoritaire en fonction des quotas actuels et un vote majoritaire des États membres.

La crise financière actuelle a également suscité de nombreux appels à une révision complète de l'architecture financière mondiale. Bien qu'on ne puisse être certain du processus et des résultats d'une telle réforme, la crise aura au moins prouvé que la réglementation mondiale n'était qu'une coquille vide tant qu'un acteur majeur pouvait en ignorer les règles. Une des principales raisons pour lesquelles le FMI s'est avéré incapable de contrôler les déséquilibres dans les économies des pays riches alors qu'il tenait absolument à imposer des politiques économiques de rigueur au monde en développement, c'est que les États-Unis ont le droit de veto au sein de son conseil d'administration.

Au-delà de la question spécifique des quotas américains au FMI, les décideurs prennent de plus en plus conscience de la nécessité de renforcer les institutions multilatérales. Il est à cet égard révélateur que Robert Zoellick lui-même, qui a été nommé à la tête de la Banque mondiale par l'administration Bush, ait appelé à un « *nouveau multilatéralisme* » pour remplacer des structures dépassées. ⁷⁹ À l'occasion d'une rencontre avec des experts économiques et les institutions financières internationales à propos de la crise financière en octobre 2008, le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon,

⁷⁸ C'est le cas notamment dans les conclusions du Conseil affaires générales et relations extérieures du 11 novembre 2008, dans sa version de mi-octobre 2008, §6.

⁷⁹ Discours prononcé le 6 octobre 2008 au Peterson Institute for International Economics, Washington DC.

Voyez :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>.

a pour sa part insisté sur le fait « *qu'il incombe aux Nations unies d'être le chef de file d'un « multilatéralisme ouvert à tous », qui devra transparaitre dans toutes les discussions relatives à la réforme du système financier et monétaire international.* »⁸⁰ Un groupe chargé de réexaminer le système financier mondial a été créé à l'initiative du Président de l'Assemblée générale.⁸¹

Cette conjoncture ouvre plus que jamais la porte à des mécanismes originaux de régulation de la finance mondiale, au rang desquels les taxes sur les transactions financières proposées par des universitaires autrichiens (cf. infra le point 3.2.3). C'est peut-être aussi le moment de reparler d'une taxe sur les transactions de devises, comme le laisse entendre Larry Elliott dans un éditorial publié récemment dans le journal britannique *The Guardian* : « *une taxe sur les transactions de devises pourrait rapporter des millions de dollars et ramener le calme sur les marchés.* »⁸²

Une alternative tout aussi plausible pour renforcer les institutions financières multilatérales consisterait à échafauder de solides dispositifs institutionnels financiers régionaux, et notamment des systèmes fiscaux régionaux. De nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine notamment, semblent préférer les fonds de stabilité régionale qu'ils peuvent contrôler à des institutions mondiales dont le contrôle leur échappe.

3.1.2 *Changement climatique*

Le changement climatique est manifestement un défi mondial, comme le prouvent de récentes études qui confirment que ce phénomène – dont les pays industrialisés sont les principaux responsables – affectera particulièrement l'Afrique.

Les pays économiquement développés, en consommant de façon incontrôlée les ressources naturelles et en générant d'énormes quantités de pollution, ont accéléré les cycles météorologiques naturels qui, à leur tour, ont dévasté les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Les pays industrialisés sont ceux qui contribuent le plus aux stocks mondiaux de carbone : ce sont eux qui ont produit 70 pour cent du dioxyde de carbone émis depuis le début de l'ère industrielle.⁸³ Pour cela, les pays pollueurs ont profité d'une exploitation non réglementée de l'environnement ; ils ont à présent une obligation, une « *dette écologique* » à payer pour réparer les dégâts qu'ils ont commis. Leurs actions ayant eu des répercussions mondiales, leur responsabilité doit également être établie au niveau mondial.

C'est au Sommet de la Terre, à Rio, en 1992, que la communauté internationale a posé le premier jalon d'une action concertée contre le changement climatique en élaborant la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto arrivant à expiration en 2012, des négociations sont en cours pour définir la prochaine phase d'action globale contre le changement climatique.

Les pays en développement insistent sur le fait que les principes d'équité, de responsabilité mutuelle et de responsabilité commune et différenciée inscrits dans la CCNUCC doivent être à la base de toutes les futures actions mondiales de lutte contre le changement climatique, y compris des financements visant à réduire ou à corriger les activités qui contribuent au changement climatique. Cette exigence d'un cadre mondial de lutte contre le changement climatique, inscrite sur fond de dette écologique des pays industrialisés, est particulièrement significative face à la prolifération des nouveaux fonds créés par les donateurs bilatéraux ou confiés à la Banque mondiale pour soi-disant combler les lacunes de la CCNUCC.

⁸⁰ Déclaration attribuée au porte-parole du Secrétaire général lors d'une discussion sur la situation économique internationale, New York, 24 octobre 2008 - <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3492>.

⁸¹ <http://www.un.org/ga/news/news.asp?NewsID=28643>

⁸² Elliott, Larry (2008), *Tobin's nice little earner*, *The Guardian*, 15 octobre 2008.

⁸³ Nations unies (2007-2008), Rapport mondial sur le développement humain 2007, *La lutte contre le changement climatique*, Résumé.

Dans son analyse des mécanismes de financement, la CIDSE préconise que l'on accorde la priorité à des mécanismes qui internalisent le coût des dommages environnementaux causés par les biens et les services, en réalisant un « *double dividende* » pour décourager les activités polluantes. À cet égard, des écotaxes comme la taxe mondiale sur le carbone et les taxes sur divers modes de transport méritent considération. La CIDSE est en train d'élaborer des recommandations plus détaillées sur les mécanismes de financement en lien avec le changement climatique.

3.2 Des réponses limitées face à des défis mondiaux

Face à des défis d'une telle envergure, les réactions de la communauté mondiale restent limitées. Depuis 1970, les pays riches se sont engagés à accorder 0,7 pour cent de leur PIB à l'aide au développement ; un maigre engagement que la majorité d'entre eux n'honorent toujours pas. L'exploration des deux pistes les plus prometteuses en termes de réponse adéquate, les taxes mondiales d'une part et une gouvernance internationale de la fiscalité d'autre part, est à peine engagée et aurait besoin, pour se poursuivre, d'un investissement considérable du politique.

3.2.1 Fiscalité mondiale

La création de taxes mondiales est une idée que l'Église catholique envisageait déjà en 1967 dans l'encyclique *Populorum Progressio*, une des œuvres de référence de la doctrine sociale de l'Église. *Populorum Progressio* suggérait qu'un fonds mondial soit constitué afin de venir en aide aux plus déshérités. Cette responsabilité commune conduirait à une redistribution des pouvoirs au profit d'un partenariat égalitaire basé sur la confiance mutuelle et sur un dialogue fécond entre nations riches et nations pauvres, pour peu qu'elle s'intègre dans une politique de collaboration mondiale.⁸⁴ Ce n'est toutefois qu'avec James Tobin, dans les années '70, que cette idée a pris de l'essor, avec la désormais célèbre taxe sur les transactions de devises, dont le but premier était de combattre la spéculation.

3.2.2 Taxe sur les transactions de change (TTC)

Depuis les années '90, un mouvement social de plus en plus large, auquel la CIDSE et Attac se sont joints dès l'origine, plaide pour une taxe sur les transactions de change (TTC) – la version soutenue par le Prof. Paul-Bernd Spahn de la taxe sur les transactions de devises. La CIDSE a toujours soutenu l'idée d'une TTC, convaincue qu'elle pouvait aboutir à une distribution plus équitable des richesses et à un climat financier plus stable tout en dégagant des recettes qui pourraient être affectées au financement des OMD.⁸⁵

Les principaux arguments avancés par la CIDSE pour plaider en faveur de l'adoption de la TTC sont les suivantes :

Réglementation

Le modèle de TTC à deux volets (deux taux) proposé par le Professeur Spahn permettrait à la communauté mondiale d'agir ensemble ou même à chaque gouvernement de mieux prévoir les envolées spéculatives sur leur devise et d'en atténuer les effets tout en générant des recettes pour leur développement. À la manière d'un outil de surveillance, une taxe sur les transactions de change offrirait ainsi une protection contre les crises cambiales majeures.

Reformation des prix et redistribution

⁸⁴ *Populorum Progressio*, Encyclique de S.S. Paul VI sur le développement des peuples.

⁸⁵ CIDSE (2004) *Redistribuer par des mesures novatrices: Une taxe sur les transactions de change*, Bruxelles et CIDSE (2005) *New Resources for Development*, Bruxelles.

Une taxe sur les transactions de devises opère un prélèvement sur les marchés financiers, qui représentent une part énorme et florissante de l'économie mondiale. Comme la majeure partie des capitaux qui passent par les marchés financiers appartiennent à des entités aux moyens considérables, cette taxe les obligerait à verser leur écot au développement mondial et contribuerait à une répartition plus équitable des richesses entre les riches et les pauvres, le Nord et le Sud. Elle contribuerait aussi à alléger la charge fiscale sur les salaires et la consommation au profit d'une imposition du capital, rendant ainsi l'ensemble du système fiscal plus équitable.

Génération potentielle de recettes

Le potentiel de recettes dépend du taux et du degré d'introduction de la TTC. En 2007, Rodney Schmidt estimait qu'une TTC de 0,5 points de base sur les principales devises engendrerait une recette d'au moins 33,41 milliards de dollars par an.⁸⁶ Les revenus ainsi générés devraient être affectés en complément des 0,7 pour cent d'APD et soutenir directement la réalisation des OMD.

Faisabilité

La faisabilité de la TTC a suscité beaucoup de scepticisme par le passé et fait l'objet de sérieux débats. Au fil du temps, diverses études ont prouvé la faisabilité d'une TTC à un seul taux très faible comme instrument d'accroissement des recettes (voyez les paragraphes suivants consacrés à la Taxe de développement sur les transactions de change). Cela a été confirmé par un rapport d'ONU-WIDER en 2004, par le *Rapport Landau* commandité par le gouvernement français, par le *Rapport quadripartite* soutenu par le Brésil, le Chili, la France, l'Espagne et la Banque mondiale en 2004. Bien que l'on considère généralement que la taxe doit être introduite au plan mondial – ce qui paraît irréaliste – des études comme celle de Bruno Jetin et de Lieven Denys en 2006 ont démontré que l'application d'une TTC par un groupe de pays était faisable.⁸⁷

L'introduction de la TTC a jusqu'ici reçu le soutien politique de la France, de la Belgique (législation) et de l'Autriche (programme gouvernemental) ; un débat est en cours au Japon.

Les études les plus récentes, parmi lesquelles « *A Euro solution* »⁸⁸, de la société de conseil financier international Intelligence Capital Limited, confirment que l'introduction unilatérale d'une TTC par un pays ou par une zone monétaire est possible sans répercussions ni perturbations économiques majeures pour les marchés monétaires concernés. Ces publications proposent une « *Taxe de développement sur les transactions de change (TDTC)* » au taux très faible d'un demi-point de base (0,005 pour cent) et une taxation basée non plus sur la juridiction comme le soutenait Spahn mais sur toutes les formes de commerce notamment de devises partout où elles s'exercent, afin de minimiser les distorsions du marché ou les possibilités d'évasion.

D'après des estimations très prudentes, une TDTC mise en œuvre unilatéralement au taux de 0,005 pour cent pourrait rapporter chaque année 2,08 milliards de dollars au Royaume-Uni, 170 millions de dollars à la Norvège et 4,55 milliards de dollars à la zone euro.⁸⁹

L'introduction d'une Taxe de développement sur les transactions de change⁹⁰ a été proposée lors de la 2^{ème} réunion plénière du Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement tenue à Oslo en février 2007, et a suscité un grand intérêt au niveau international. Le gouvernement

⁸⁶ Schmidt, Rodney (2007), *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, octobre 2007.

⁸⁷ Jetin, Bruno et Denys, Lieven (2006), *Ready for Implementation* publié par WEED, février 2006.

⁸⁸ Spratt, Stephen (2006), *A Euro solution*, Intelligence Capital Limited. Schmidt, Rodney (2007), *The Currency Transaction Tax: Rates and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, octobre 2007.

⁸⁹ Hillman, David, Kapoor, Sony et Spratt, Stephen, *Taking a next step – Implementing a Currency Transaction Development levy*, commandité par le Ministère norvégien des affaires étrangères.

⁹⁰ D'après Spratt, Stephen (2006), *A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development*, rapport réalisé pour Stamp Out Poverty, Seconde édition © Stamp Out Poverty, septembre 2006, publié pour la première fois en novembre 2005.

norvégien compte instaurer un groupe de travail chargé d'examiner les problèmes de mise en œuvre d'une telle taxe.

Le premier test grandeur nature a été effectué en mai 2007 par INTL, une société privée britannique spécialisée dans les transactions de devises. À titre d'essai, toutes les transactions de devises ont été taxées une semaine durant au taux de 0,005 pour cent. La société a ainsi perçu près de £4 000 en quelques jours, dont le produit a été reversé à des œuvres caritatives.

Le modèle de TDTC préconisé lors de la réunion du Groupe pilote en Norvège est clairement axé sur le potentiel d'accroissement des recettes offert par la TTC : la CIDSE insiste néanmoins sur le fait que la mise en œuvre de la TTC ne doit pas faire oublier le potentiel réglementaire de ce dispositif. Vu les fluctuations extrêmes des taux de change et la crise financière, il se pourrait bien que cet aspect réglementaire revienne sur le tapis.

3.2.3 *Taxe sur les transactions financières (TTF)*

L'idée d'une Taxe générale sur les transactions financières (TTF) a germé au-delà du débat sur les transactions de devises, après que des événements récents concernant les instruments financiers aient contribué à créer de l'instabilité financière. Côté recettes, le traitement égal accordé à tous les instruments financiers par ce modèle, avec son assiette fiscale très large, fait que l'on peut appliquer des taux d'imposition très faibles qui permettent néanmoins de dégager des revenus substantiels.

Fonction de régulation

Une étude menée par l'institut de recherche autrichien WIFO⁹¹ soutient que l'expansion des marchés financiers, due notamment à l'essor disproportionné des échanges de produits dérivés (qui représentent jusqu'à 80 pour cent des transactions financières) a été très rapide en comparaison des marchés « sous-jacents » des biens et des services. Le terrain de plus en plus important conquis par les systèmes techniques d'échange au sein des marchés financiers est un des principaux facteurs de volatilité des prix des valeurs. Il s'ensuit des transactions de plus en plus à court terme dont l'effet cumulé est relativement déstabilisant. Un des objectifs poursuivis en introduisant une Taxe sur les transactions financières serait d'avoir un effet régulateur et de réduire la volatilité.

Telle que proposée, la TTF serait prélevée sur toute une série de transactions financières au fil d'une introduction graduelle couvrant l'ensemble des transactions incluant des « actifs financiers », des transactions au comptant et dérivées⁹² en commençant par les transactions organisées dans les principaux centres financiers et en l'étendant dans une deuxième phase aux transactions hors cote et en élargissant la couverture géographique. Les transactions « normales » entre clients (particuliers ou entreprises) seraient exemptées. Les taux d'imposition proposés s'échelonnent entre 0,01 et 0,1 pour cent.

D'après l'étude du WIFO, une TTF telle que décrite ci-dessus aurait un effet régulateur et stabiliserait donc des marchés financiers dynamiques à l'excès. La base d'imposition étant la valeur théorique de la transaction considérée, ce dispositif fait que la charge fiscale par rapport aux liquidités investies s'accroît à mesure que l'effet de levier augmente. Une TTF de cette nature importunerait surtout les transactions associées à un levier financier important et donc à un haut risque. Avec une TTF générale, plus la transaction est à court terme, plus elle devient coûteuse, ce qui dissuade les échanges techniques. On peut s'attendre à réduire les liquidités excessives procédant de transactions qui sont orientées à très court terme et qui pourraient du coup être déstabilisantes. Une TTF pourrait en outre

⁹¹ Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., *A General Financial Transaction Tax – Motives and Effects* ; étude effectuée par l'institut autrichien de recherche économique (WIFO) pour le compte de Ökosoziales Forum Europa et cofinancée par les Ministères autrichiens des finances et de l'économie et du travail.

⁹² Toutes les transactions au comptant et dérivées dans le cadre d'échanges organisés, par exemple : échanges d'actions et de titres à taux d'intérêt, échanges portant sur des opérations à terme et des options liées aux actions, des contrats à taux d'intérêt, des devises et des matières premières.

corriger légèrement le déséquilibre de la charge fiscale sur le « *vrai capital* » et sur le travail. Son effet régulateur sur les prix du pétrole et des denrées fait actuellement l'objet d'études compte tenu de la forte part de spéculation dans les récentes flambées des prix.⁹³ Cela pourrait particulièrement profiter aux pauvres.

Fonction de génération de revenus

On a calculé les recettes qu'une TTF générale pourrait rapporter sur la base de trois taux d'imposition, 0,1 pour cent, 0,05 pour cent et 0,01 pour cent. Bien que les estimations postulent une réduction des volumes de transaction suite à l'introduction de la TTF, les recettes fiscales en Europe et en Amérique du Nord devraient se situer entre 0,7 et 2,2 pour cent du PIB. Ce qui veut dire que même avec une taxe au taux minimal de 0,01 pour cent au sein de l'UE, on dégagerait une recette d'environ 103,9 milliards de dollars par an, soit quelque 82,7 milliards d'euro ou encore deux tiers du budget de l'UE.

Fonction de redistribution

Les transactions boursières se concentrent essentiellement sur les places financières des nations développées d'Europe ; il s'agit avant tout de marchés spécialisés comme ceux de Londres et de Francfort. En réalité, la taxe serait payée par tous les intervenants qui négocient en bourse via ces places financières. Si l'on postule que les activités boursières correspondent grosso modo à la performance économique générale (c.-à-d. au PIB nominal), une TTF a toutes les chances de servir le principe de répartition équitable de la charge fiscale. Par contre, si la TTF doit servir le principe de redistribution, tout dépendra de l'affectation des recettes et là, il reste encore beaucoup de points à éclaircir. L'Autriche connaît actuellement un débat sur l'affectation des recettes engendrées par une éventuelle TTF afin de déterminer si elles doivent servir à financer la contribution du pays au budget de l'UE en même temps qu'à relever des défis supranationaux tels que la coopération au développement.

À supposer même que l'on décide d'affecter ces recettes à la solidarité mondiale, d'autres décisions tout aussi importantes devront être prises en termes de structures d'administration, d'utilisation et de décaissement de ces fonds pour garantir un dispositif légitime et représentatif qui permette à tous les acteurs de faire valoir leur point de vue sur un pied d'égalité et dans lequel la transparence et la responsabilité soient assurées.

3.2.4 Reconnaissance par la politique du potentiel offert par les taxes mondiales

Comme nous l'avons dit brièvement en parlant de la TTC, l'idée de créer des taxes internationales relevait pratiquement du tabou politique. Les choses ont bien changé depuis que le Brésil, la France, l'Espagne et le Chili ont décidé en 2004 d'unir leurs efforts pour étudier la faisabilité de diverses taxes internationales destinées à financer les biens publics mondiaux. Leur « *Rapport quadripartite* », de même que le *Rapport Landau* et de nombreux autres rapports plus récents ont démontré la faisabilité technique de nombreuses taxes internationales. En septembre 2005, en marge du Sommet mondial de l'ONU et en dépit de l'opposition marquée de plusieurs nations, 79 pays ont lancé un appel commun à poursuivre l'étude et à expérimenter des mécanismes innovants de financement du développement et des biens publics mondiaux, parmi lesquels les taxes internationales. Depuis, un groupe pilote de 53 pays s'emploie à explorer diverses pistes et de plus en plus de monde s'accorde à reconnaître la faisabilité de la plupart des propositions – même si certaines, comme celle d'un impôt des sociétés supplémentaire, supposeraient une harmonisation de l'assiette fiscale. Un instrument pilote, à savoir la contribution de solidarité sur les billets d'avion, qui est prélevée au niveau national et coordonnée au niveau international, a également vu le jour en 2006. 18 pays, riches et pauvres, ont déjà rejoint ou rejoindront prochainement cette initiative qui, d'après les estimations, devrait rapporter 500 millions

⁹³ Schulmeister soutient que l'augmentation de la demande ne peut expliquer à elle seule la flambée du prix du pétrole. La demande mondiale de pétrole brut n'a augmenté que de 1,2 pour cent par an depuis 2004 alors que sur la même période le cours du pétrole augmentait de 250 pour cent. Le marché à terme du pétrole a doublé depuis le début de 2006 et représente 530 millions de « barils papier » – 6 fois la production mondiale de « vrai » pétrole.

de dollars pour financer la fourniture massive de médicaments contre le VIH/sida dans le cadre d'UNITAID.

De nombreux éléments attestent ces dernières années qu'une progression rapide vers la mise en place de dispositifs de taxation mondiale est possible. La désignation d'un conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les sources innovantes de financement, de même que la multiplication des appels à instaurer des taxes internationales ayant un effet régulateur pour contrer l'instabilité des marchés financiers corroborent cette impression. La route est néanmoins encore longue avant d'avoir une véritable taxe mondiale. La contribution de solidarité sur les billets d'avion est tout sauf une taxe mondiale, comme l'ont bien montré les fortes oppositions politiques que cette idée a dû surmonter : les États-Unis, par exemple, ont toujours refusé que le simple terme « taxe internationale » apparaisse dans un document officiel international.

3.2.5 *L'aube d'une gouvernance fiscale mondiale ?*

John Christensen, Directeur du Réseau pour la justice fiscale, a comparé l'apparition du mouvement pour la justice fiscale au cours de ces dernières années à celle du mouvement écologiste dans les années '70. Comme nous l'avons vu au point précédent, on commence à peine à appréhender les problématiques fiscales et il s'agit encore de les aborder dans leur dimension globale.

Un enjeu mondial partiellement nouveau

La répartition de la richesse en soi est un problème vieux comme le monde. On sait pertinemment que c'est l'injustice fiscale qui est à l'origine du déclin de l'Empire romain. Salvien, prêtre vivant à Marseille au V^{ème} siècle, soutenait en effet que la population n'était plus motivée à se battre pour l'Empire. De même, la Révolution française doit beaucoup au mécontentement croissant de la bourgeoisie qui devait payer beaucoup de taxes au profit d'une noblesse exonérée d'impôts. L'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789 est largement motivée par le refus de tout privilège fiscal.

Bien que les inégalités entre les nations se soient cruellement accentuées au XX^{ème} siècle, comme nous l'avons vu au point 1 du chapitre précédent, elles n'ont rien de neuf non plus. L'expression « Tiers-Monde » a d'ailleurs été inventée par le géographe français Alfred Sauvy, sur le modèle du « *tiers état* » de la Révolution française, c'est-à-dire de la majorité privée de tout pouvoir. C'est après la Seconde guerre mondiale, au moment de la décolonisation africaine, que l'idée d'un monde plus juste s'est traduite en propositions.

Ce qui est relativement neuf du point de vue historique et qui n'a pas été suffisamment reconnu, c'est la globalisation de l'injustice fiscale. Raymond Baker pense que le système financier international a évolué sans pratiquement qu'on s'en aperçoive : « *Pour la première fois en deux siècles d'économie de marché, nous avons échafaudé et tissé une structure financière mondiale intégrée dont le principal but est de prendre l'argent des pauvres pour le donner aux riches. [C'est] le chapitre le plus noir de l'histoire de l'économie mondiale depuis l'esclavage...* »

L'ampleur de l'injustice fiscale a changé du fait de la mondialisation, mais il est frappant de constater combien la situation est analogue à celle qui a conduit au déclin de l'Empire romain, si l'on s'en réfère à l'analyse faite par Salvien au V^{ème} siècle :

« Payer des impôts, c'est pénible, sans aucun doute, mais ce serait plus supportable si tous les citoyens étaient également imposés. Ce qui est intolérable, c'est que tous ne supportent pas la charge commune : ce sont les pauvres qui paient pour les riches. Plus encore : ce sont les riches qui, de temps en temps, décident d'augmenter le montant des impôts, mais ce sont les pauvres qui paient pour eux. Ô forfait scandaleux ! Une minorité de puissants fixe ce que doit payer la masse des malheureux ! Dites-moi chez quel peuple on voit un tel scandale : ce n'est pas chez les Francs, en tout cas, ni chez les Huns, et pas davantage chez les Goths ou les

Vandales. Une seule chose m'étonne, dans ces conditions, c'est que tous les pauvres et les indigents n'aillent pas rejoindre les Barbares. »⁹⁴

Vide institutionnel

Comme nous l'avons dit, la mondialisation de la justice fiscale implique qu'aucun État ne peut, isolément, relever des défis comme la faiblesse de la coopération fiscale internationale, l'évasion fiscale massive, l'effondrement des recettes douanières et la concurrence fiscale entre États qu'exacerbent les intérêts établis des investisseurs et les exonérations totales d'impôts pratiquées par les paradis fiscaux. Leur ampleur exige une réponse coordonnée au niveau international.

L'Union européenne et l'OCDE se sont dotées d'instruments pour combattre l'évasion fiscale et les pratiques fiscales nuisibles. À défaut d'avoir mis un terme aux maux qu'elles devaient combattre, elles ont bâti une expertise et une expérience solides en la matière. Reste que ces organisations travaillent d'abord pour leurs membres, essentiellement des pays riches. Aucune institution mondiale n'a été mandatée pour relever ces défis mondiaux essentiels.

Le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies a créé voici quarante ans un groupe d'experts ad hoc, composé de 25 membres chargés de développer la coopération internationale en matière fiscale. En 2001, le rapport rédigé pour l'ONU par un groupe d'experts sous la houlette d'Ernesto Zedillo constatait que la mondialisation affaiblissait le principe de territorialité sur lequel reposent les codes traditionnels des impôts et recommandait la création d'une organisation fiscale internationale.⁹⁵ Ce rapport était censé éclairer les débats préparatoires de la Conférence internationale sur le financement du développement. Mais au final, la Conférence de Monterrey s'est bornée à constater le besoin de « *renforcer la coopération fiscale internationale* ».

Sur la recommandation de Kofi Annan, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé en 2003 de faire de ce groupe ad hoc un Comité d'experts sur les questions fiscales, qui se réunirait une fois par an à Genève. Sa mission est de suivre le modèle ONU de traité sur la double imposition, de fournir un espace de dialogue pour la coopération internationale entre autorités fiscales nationales, d'aborder les sujets émergents et leurs implications fiscales, de contribuer au renforcement de capacités des administrations fiscales et de porter une attention particulière aux pays en développement. Ce comité comprend 25 experts, dont les membres sont nommés par le Secrétaire général de l'ONU. Il rend compte de ses travaux à l'ECOSOC. Ses membres n'ont pas de mandat politique de leur État d'origine. Comme les moyens sont limités (deux personnes seulement pour appuyer les travaux), le comité ne travaille concrètement que sur des questions excessivement techniques comme celle des traités de coopération fiscale. Cette réponse est largement insuffisante face à ce qui est en jeu au plan mondial. La conférence de réexamen du financement du développement prévue à Doha fin novembre 2008 est l'occasion, comme l'envisage la première mouture du document final de la Conférence, de muer ce Comité d'experts sur les questions fiscales en un organe intergouvernemental qui disposera de moyens suffisants pour s'acquitter de son mandat.

3.3 Conclusion

En cette ère de mondialisation, les questions fiscales, comme bien d'autres, n'ont pas encore été envisagées à l'échelon approprié, c'est-à-dire mondial. À la lumière des changements de réglementation qui s'opèrent dans la finance internationale et dans le domaine du changement climatique, on peut néanmoins tirer deux enseignements : primo, et ce n'est un mystère pour personne, des réponses institutionnelles globales font leur apparition sur le long terme, mais à un train de sénateur. Les débats en cours sur la nécessité d'un organe fiscal international et de taxes internationales montrent que l'idée d'une réglementation fiscale mondiale renforcée fait son chemin.

⁹⁴ Cité dans Jerphagnon, Lucien (2004), *Les Divins Césars. Idéologie et pouvoir dans la Rome impériale*, Ed. Tallandier, 2004, Paris.

⁹⁵ Nations unies (2001), Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, New York - <http://www.un.org/french/reports/financing/zedillo.pdf>.

Secundo, jamais encore la fiscalité n'a été expérimentée comme outil de régulation au niveau mondial ; les nombreuses et profondes crises qui secouent le monde pourraient néanmoins accélérer la création de tels instruments.

IV. RECOMMANDATIONS

1 Des systèmes fiscaux nationaux progressifs et sensibles à la dimension genre devraient être au cœur de stratégies démocratiques de financement du développement, élaborées au niveau national en concertation avec le niveau régional

Les systèmes fiscaux doivent être adaptés à la conjoncture de chaque pays et chercher le bon équilibre entre l'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, la fiscalité directe et la fiscalité indirecte, l'imposition du travail et l'imposition des richesses, les exonérations, les subsides et l'insertion générale dans le système fiscal.⁹⁶ Il faut mettre un terme aux pratiques nuisibles que sont les exemptions fiscales systématiques sous forme d'exonérations fiscales pour les EMN par exemple et revoir les systèmes de royalties. Ces mécanismes amoindrissent considérablement les recettes publiques et l'acceptation de l'impôt par les contribuables ; ils favorisent en même temps la corruption et procurent bien peu d'avantages aux nombreux pays du Sud qui adoptent ces pratiques pour attirer les investisseurs étrangers. S'ils étaient réaffectés, les bénéfices exceptionnels dus aux cours élevés des matières premières pourraient également devenir une source importante de financement des projets de développement nationaux.⁹⁷ Tout bien pesé, un système fiscal doit aboutir à la constitution progressive de ressources nationales à partir de contributions calculées équitablement, sur la base de la capacité de paiement et des effets régulateurs nécessaires.

La politique fiscale se doit par ailleurs de répondre aux besoins de la population. Elle doit avant toute chose combler les besoins des plus démunis. Elle doit également être conçue pour assurer le financement adéquat des services publics et de la protection sociale. Le citoyen qui sait où va l'argent de ses impôts et en perçoit les avantages aura confiance en son gouvernement et sera probablement plus enclin à soutenir la fiscalité.

Pour la CIDSE, un système fiscal équitable⁹⁸ :

1. **perçoit des recettes suffisantes pour combler les besoins de la société**
Un impôt suffisant doit être perçu pour promouvoir le bien-être commun de la nation, couvrir les dépenses présentes, les intérêts des dettes du passé et les besoins futurs.
2. **est efficace et simple à administrer**
Il n'y a plus de faille et chacun paie sa juste part. On réduit la complexité du système. Aucune exception n'est faite pour les investisseurs étrangers.
3. **est transparent et conçu de manière démocratique**
La politique fiscale doit faire l'objet d'un débat au parlement dans le cadre de la discussion budgétaire et être soumise au contrôle parlementaire. Aucune exemption à la règle fiscale ne peut être accordée sans le consentement du parlement. Les informations relatives à la politique fiscale sont rendues publiques.
4. **est progressif**
Ceux qui ont davantage de moyens financiers sont soumis à un taux d'imposition plus élevé, tandis que ceux qui ont des revenus moyens ou faibles sont soumis à un taux proportionnel à leurs revenus. Les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté sont exonérées d'impôt sur le revenu.

⁹⁶ Voyez également les exemples cités dans Tax Justice Focus First Quarter 2007, Volume 3 Issue 1.

⁹⁷ SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007), *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

⁹⁸ Repris de NETWORK Education Program, *Learning About Taxes: Towards a Just and Fair System* - <http://www.networklobby.org/>.

L'application du même taux d'imposition pour tous est une méthode régressive qui prélève un impôt proportionnellement plus élevé chez ceux dont le revenu est moindre.

5 **redistribue les richesses pour rendre la société plus équitable**

La justice distributive se fonde sur la redistribution des revenus de ceux qui sont riches à ceux qui ne le sont pas. Elle y parvient par le prélèvement d'un impôt progressif et par des incitants qui bénéficient au bien commun.

6. **est assorti d'incitations fiscales pour les comportements qui profitent clairement au bien commun**

Parmi ces incitations fiscales citons : les crédits d'impôt pour l'embauche de personnes défavorisées, l'éducation des jeunes à faible revenu, les emprunts hypothécaires pour les familles à revenu moyen ou modeste, des taxes plus élevées sur l'alcool...

2 Les bailleurs de fonds doivent soutenir la création ou le renforcement de systèmes fiscaux nationaux progressifs

À terme, les pays en développement devraient réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide internationale et constituer et gérer leurs propres sources de revenu. Ceci leur permettrait avant toute chose de disposer de l'espace politique où pourraient se définir les politiques fiscales qui conviennent le mieux à leur situation et aux besoins de leurs citoyens.

Pour les bailleurs de fonds qui se concentrent actuellement sur l'appui budgétaire des pays en développement, cela reviendrait à renforcer leur appui à la mise en place de systèmes financiers transparents et d'institutions responsables, de procédures budgétaires participatives et d'une budgétisation qui intègre le principe d'égalité entre les sexes. Bien que ces points soient à l'ordre du jour depuis la Conférence de Monterrey sur le financement du développement de 1992, les recettes nationales des pays en développement, et en particulier de l'Afrique subsaharienne, restent fluctuantes et chancelantes en raison de la volatilité des prix des matières premières, des catastrophes naturelles qui affectent leurs rendements agricoles, de politiques inadéquates et de pertes de revenus dues à la concurrence fiscale ou à des « fuites ».

L'appui devrait se déployer sous forme de recherches et d'analyses des systèmes fiscaux, d'évaluation d'impact sexo-spécifique et de renforcement des capacités des institutions centrales et périphériques. Il pourrait aussi se traduire par le renforcement des capacités des structures de gouvernance (Parlement, Cour des comptes) et de la société civile en sorte qu'ils puissent demander des comptes au gouvernement et exercer un contrôle sur les systèmes financiers.

L'Initiative de Pretoria lancée par le Ministre sud-africain des finances Trevor Manuel, avec l'appui de l'OCDE, est une des importantes initiatives en cours visant à renforcer les systèmes fiscaux nationaux. La CIDSE estime que dans le cadre de cette initiative, un dialogue devrait s'engager sur des questions de fond telle : faut-il imposer les EMN à la source ou via la taxe professionnelle ?

Les bailleurs de fonds devraient par ailleurs reconnaître et soutenir des initiatives Sud-Sud telle que « *South-South Sharing of Successful Tax Practices* ». Cette initiative regroupe diverses organisations (Programme des Nations unies pour le développement, Département des Nations unies pour les affaires économiques et sociales, Réseau pour la justice fiscale et coalition internationale de la société civile, New Rules for Global Finance) ainsi que des praticiens professionnels des pays en développement afin de confronter leurs expériences sur des questions spécifiques comme la tarification des transferts, l'échange d'informations, etc. Elle contribue à la création d'une expertise politique afin de promouvoir la participation à des processus politiques internationaux tels que le Comité d'experts sur les questions fiscales mis en place par les Nations unies.

3 La lutte internationale contre l'évasion fiscale et la concurrence fiscale devrait devenir une priorité de développement

Les efforts déployés pour mettre en place et maintenir des systèmes fiscaux progressifs seront peine perdue si la communauté internationale ne s'emploie pas en même temps à créer un environnement économique et financier porteur qui prévient les fuites de capitaux, l'évasion fiscale, la concurrence fiscale et la corruption. La communauté des bailleurs devra y prêter autant d'attention qu'à son aide directe. Limiter la concurrence fiscale, l'évasion fiscale et les activités nuisibles des CFE suppose une forte coopération internationale à divers niveaux :

i. Un rôle plus important pour les Nations unies en matière de coopération fiscale

Il ne peut y avoir d'action coordonnée et efficace sans une autorité fiscale internationale qui veille à ce que les systèmes fiscaux nationaux n'aient pas d'incidence négative au plan mondial. En guise de première étape, il faudrait une reclassification du comité d'experts de l'ONU sur la coopération internationale en matière fiscale en Comité intergouvernemental (sur la base d'une représentation politique) pour développer les efforts internationaux et spécialement ceux de l'OCDE. Le mandat de ses membres devrait être limité dans le temps pour assurer une rotation des pays représentés. Les organismes internationaux compétents, le secteur privé et la société civile doivent y être associés. Sans le modifier radicalement, le mandat du comité devrait donner la priorité aux points suivants :

- produire des rapports, surtout sur les questions émergentes et en accordant une attention particulière aux pays en développement.⁹⁹
- poursuivre les travaux sur le modèle de convention fiscale établi par l'ONU.
- élaborer, promouvoir et apporter un suivi au code de conduite de l'ONU contre l'évasion fiscale et la fuite des capitaux. Ce suivi devrait prendre la forme d'un examen par les pairs et par des experts, en étroite coordination avec l'OCDE, et s'intéresser plus particulièrement à l'application des normes internationales en matière de transparence et d'échange d'informations.
- formuler des recommandations concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités des administrations fiscales du Sud.

Cette reclassification doit s'accompagner d'une mise à disposition de ressources humaines et financières plus substantielles pour que le Comité puisse s'acquitter de sa mission. Les propositions de création d'une organisation fiscale internationale doivent être sérieusement prises en considération

ii. Un code de conduite entre États sur la coopération pour la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales

Autant la coopération internationale en matière d'échange d'informations sur le blanchiment de capitaux, la corruption et la fraude s'est améliorée, autant la coopération transfrontalière en matière d'évasion fiscale reste très limitée. Une action internationale efficace passe par un accord multilatéral sur les normes communes et un échange d'informations automatique et obligatoire. L'évasion fiscale n'est détectable par les autorités d'un pays que si les revenus imposables de ses citoyens dans un autre pays lui sont communiqués. L'UE a franchi un cap avec la Directive européenne sur la fiscalité de l'épargne qui prévoit l'échange automatique d'informations sur les paiements d'intérêts effectués à des personnes physiques qui résident dans d'autres États membres.¹⁰⁰ La portée de la directive est néanmoins limitée : comme elle ne concerne que l'épargne des particuliers, elle permet de nombreuses fuites. Elle devrait par conséquent être élargie pour inclure toutes les personnes morales, y compris les trusts et les fondations. Son élargissement devrait également être géographique, de sorte que l'échange automatique d'information devienne un principe mondial.

⁹⁹ Par exemple rapports sur l'impact économique de la manipulation des prix de transfert, le rôle des intermédiaires financiers, la concurrence fiscale, l'échange efficace d'informations ; étude sur la possibilité d'étendre les initiatives relatives à la restitution des avoirs volés au produit de l'évasion fiscale.

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_fr.htm.

Le résultat de la Conférence de Doha sur le réexamen du financement du développement ouvre la porte à l'adoption internationale du principe d'un code de conduite des Nations unies sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales incorporant des règles en matière de transparence, d'échange d'informations et de création d'instruments légaux auxquelles les gouvernements doivent adhérer. Le principe d'une telle proposition a déjà été adopté par le Comité d'experts sur les questions fiscales mis en place par les Nations unies et des débats sont en cours pour en définir le contenu. Parmi les éléments clés de ce code de conduite devraient figurer :

- une exigence de transparence financière qui permettrait, par exemple, de limiter les règles du secret bancaire.
- un accord sur l'échange d'informations fiscales avec les autres gouvernements.
- un engagement à éviter l'instauration d'outils légaux destinés à faire obstacle au recouvrement d'impôts, comme les trusts aux statuts secrets.
- la conformité aux normes émergentes relatives aux règles « connaître son client » pour les banques et autres intermédiaires financiers et « connaître son actionnaire » pour les sociétés et autres personnes morales.
- un engagement à adopter et à faire respecter la réglementation en matière de rapportage, par exemple celles pour les gros transferts en espèces.

iii. Une coopération judiciaire et fiscale renforcée

Outre la corruption, le blanchiment de capitaux ou le financement d'activités illégales, l'évasion fiscale doit elle aussi être considérée comme un acte criminel et traitée comme telle. Les poursuites judiciaires supposent une coopération judiciaire et fiscale renforcée entre États. Cette coopération judiciaire et fiscale renforcée devrait au minimum comporter les trois éléments suivants :

- l'obligation de fournir tout renseignement bancaire requis par des autorités judiciaires et fiscales étrangères sur les personnes suspectées non seulement de corruption ou de détournements de fonds publics mais aussi d'évasion fiscale ;
- une liste noire réactualisée des paradis fiscaux qui ne coopèrent pas avec les autorités fiscales et judiciaires étrangères. Lors de leur Conférence de Paris du 21 octobre 2008, 17 États membres de l'OCDE ont demandé à l'Organisation de dresser cette liste pour la mi-2009. La CIDSE soutient cette idée, pour autant que figure effectivement sur la liste noire tous les États qui ne veulent ni donner d'informations fiscales et judiciaires, ni abandonner le secret bancaire total ni enregistrer les propriétaires bénéficiaires des trusts, en ce compris, le cas échéant, de grands centres financiers comme l'État du Delaware aux États-Unis et la City de Londres. La CIDSE exige aussi que des mesures de représailles fortes et graduelles soient prises à l'encontre des paradis fiscaux qui ne coopèrent pas.
- l'obligation de rapatrier les avoirs détournés, comme l'exige la Convention des Nations unies contre la corruption (Convention de Merida). La CIDSE recommande qu'elle soit rapidement adoptée et ratifiée par l'ensemble de la communauté internationale et au plus tard d'ici 2010 par les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, en ce compris leurs dépendances et territoires d'outre-mer. Il faudrait créer un mécanisme de suivi de la Convention de Merida et rendre la restitution des avoirs volés obligatoire, que l'État bénéficiaire soit ou non apte ou désireux d'initier les procédures judiciaires de leur rapatriement. La CIDSE demande aussi qu'on examine la possibilité d'étendre la notion « d'avoirs volés » au produit de l'évasion fiscale.

iv. Limiter la concurrence fiscale

En profitant de la libre circulation des capitaux pour sillonner le monde à la recherche du régime fiscal le plus favorable, les EMN ont stimulé la concurrence fiscale interétatique¹⁰¹ et affaibli les systèmes fiscaux nationaux.

¹⁰¹ Voyez également Killian, S. (2007), *The dangerous game of tax competition* publié dans Village.ie, 5 juillet 2007 - http://www.village.ie/Ireland/Government/The_dangerous_game_of_tax_competition/.

Pour lutter efficacement contre ce phénomène, il conviendrait de suivre une approche multilatérale, afin de fixer une norme commune qui définirait l'assiette fiscale, minimiserait la fraude fiscale et réduirait la course au nivellement par le bas. Les États au niveau de développement économique analogue et les États géographiquement proches les uns des autres devraient coopérer afin d'éliminer les éléments destructeurs de la concurrence fiscale. On peut envisager en guise de première étape une harmonisation de l'assiette fiscale et des taux minimums pour l'impôt des sociétés dans l'UE et dans d'autres régions.

v. Généraliser la responsabilité juridique de ceux qui promeuvent ou se livrent à l'évasion fiscale

Éluder l'impôt n'est généralement pas une instruction donnée par les paradis fiscaux eux-mêmes, mais par de grandes places financières comme Francfort, New-York, Londres, Tokyo ou Paris. Toute action entreprise pour endiguer l'évasion fiscale doit donc également chercher à traîner ces intermédiaires financiers que sont les PDG d'entreprise, les juristes, les comptables et autres responsables devant les tribunaux pour avoir promu ou dissimulé des actes d'évasion fiscale.

Pour cela, il faut en premier lieu que tous les pays considèrent l'évasion fiscale comme un acte criminel et non plus seulement comme un problème administratif. Le changement serait de taille, surtout dans un pays comme la Suisse. La CIDSE demande également que soit rapidement mise en œuvre la 3^{ème} Directive européenne anti-blanchiment et que l'évasion fiscale relève de la législation contre le blanchiment d'argent. Il faudrait par ailleurs renforcer les efforts déployés dans les pays en développement pour lutter contre le blanchiment de capitaux, en renforçant notamment les GAFI régionaux et en leur conférant un pouvoir de contrainte.

vi. Souligner la responsabilité du Fonds monétaire international (FMI) quant au suivi et la surveillance des centres financiers et de l'architecture financière internationale

Pour remplir cette tâche, le FMI dans son « Rapport sur l'observance des normes et codes » devrait rendre compte de la conformité aux normes de transparence financière internationale et d'un réel échange d'information de la part de structures telles que les centres financiers détenant des avoirs au nom de clients non résidents.

vii. Aider les économies vulnérables à sortir du statut de paradis fiscal

Souvent isolés et dépourvus d'alternatives économiques, les petits pays choisissent de devenir des paradis fiscaux pour s'ouvrir la voie de la prospérité économique. Dans certaines petites économies, les activités extraterritoriales représentent jusqu'à 20 pour cent du PIB.¹⁰² Ces pays, où les plus pauvres ne tirent généralement aucun parti du statut d'extraterritorialité, ont besoin d'aide pour diversifier leurs revenus et se conformer aux normes de prévention du blanchiment de capitaux ; ils ont notamment besoin d'une aide financière pour cesser d'être des paradis fiscaux. La CIDSE recommande le déploiement d'une aide internationale pour faciliter la reconversion des centres extraterritoriaux isolés dans d'autres activités économiques.

4. Une série de mesures doivent être prises pour donner plus de transparence aux revenus des EMN

Taxer des entités appartenant à grosses entreprises pose de grandes difficultés aux pays dont les systèmes fiscaux sont faibles. Pour éluder l'impôt, les EMN ont l'habitude de profiter des failles, de manipuler les prix de transfert et de délocaliser leurs bénéfices vers des zones faiblement taxées ou des CFE. Les réglementations appliquées par les pays du Nord, notamment en matière de secret fiscal et bancaire, ainsi que l'absence de norme comptable objective limitent en outre la capacité des pays d'accueil à se faire une idée précise des revenus de ces sociétés.

¹⁰² Oxfam (2000) *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford. Oxfam GB (2000).

Initiative pour la transparence des industries extractives

L'ITIE – l'Initiative pour la transparence des industries extractives – constitue un pas dans la bonne direction. Cette initiative multipartite a vu le jour suite aux pressions exercées par la campagne Publiez ce que vous payez ! (PCQVP), mais a aussi permis d'en détourner l'attention.

L'approche de l'ITIE comme celle de PCQVP (qui, en termes institutionnels, sont corrélées) ont en réalité bien du mérite : l'ITIE avance et obtient plus de transparence dans un certain nombre de pays, tandis que la démarche obligatoire prônée par PCQVP s'avère plus globale mais se heurte aussi à de plus gros obstacles politiques. Il convient néanmoins de noter des avancées récentes dans trois domaines :

- Suite au lobbying exercé par les organisations de la société civile, dont PCQVP et le Réseau pour la justice fiscale, le Parlement européen a approuvé en novembre 2007 une motion qui appelait la Commission européenne « à aller au-delà des lignes directrices non contraignantes et à soutenir la mise en place d'une norme comptable adaptée obligeant les industries extractives à présenter un rapport pays par pays ». ¹⁰³ Il reste encore beaucoup à faire, mais c'est un véritable revers pour le Conseil des normes comptables internationales (IASB) qui s'est toujours opposé à un rapport pays par pays. Le lobbying s'est concentré sur une norme comptable connue sous le nom d'IFRS-8 (norme internationale d'information financière 8), qui définit les « segments » à propos desquels les sociétés sont tenues de donner des informations.
- En mai 2008, le sénateur américain Barney Frank a déposé le projet de loi HR 6066, sous le titre « *Extractive Industries Transparency Disclosure Act (EITD)* », ¹⁰⁴ qui impose à toutes les sociétés cotées en bourse aux États-Unis de divulguer certaines informations, dont le total des paiements versés aux gouvernements, pays par pays. Ce projet de loi doit encore être approuvé et ne concerne que certains types de paiements (les données relatives aux pertes et profits en sont exclues, par exemple), mais il marque une avancée.
- Tout ceci s'accompagne d'un intérêt et d'une mobilisation internationale de plus en plus importante de l'opinion publique à l'égard des questions de transparence. Au Gabon, par exemple, des militants locaux appartenant à la coalition PCQVP ont critiqué un mystérieux accord minier de plusieurs milliards de dollars signé avec des sociétés chinoises, dont les conditions étaient apparemment très défavorables pour leur pays. Cette dénonciation des conditions secrètes et désavantageuses du contrat a entraîné une renégociation de ce dernier et la définition de nouvelles conditions, certes meilleures, mais toujours désavantageuses. En Bolivie et en Équateur, l'implication des communautés de base dans la définition des contrats d'énergie a provoqué un revirement politique à l'encontre des sociétés pétrolières étrangères, conduisant parfois à la renégociation de ces contrats.

Étendre la transparence à d'autres secteurs de l'économie

En dehors des industries extractives, trois autres pistes valent la peine d'être explorées en vue de promouvoir la transparence dans tous les secteurs de l'économie :

- Le débat sur les normes comptables internationales offre une belle occasion de promouvoir la transparence. On pourrait appliquer le principe de rapport pays par pays à toutes les industries, y compris bien sûr les banques, les entreprises pharmaceutiques et toutes les sociétés soumises aux normes comptables internationales. Si le rapportage pays par pays pouvait s'appliquer aux Normes internationales d'information financière, il concernerait pratiquement toutes les grandes sociétés multinationales et ferait faire un bond en avant extraordinaire à la transparence financière internationale. Il y a déjà eu quelques avancées prometteuses dans ce sens. En septembre 2008, de grands investisseurs ont exprimé leur adhésion à cette proposition lors d'une réunion de l'IASB. Ce revirement pourrait avoir des répercussions importantes pour les pays en développement, à deux titres. Primo, il permettrait aux gouvernements des pays en développement de bien mieux appréhender la situation fiscale des sociétés multinationales opérant sur leur territoire et de les

¹⁰³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=MOTION&Reference=B6-2007-0437&language=FR>.

¹⁰⁴ http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press051908.shtml.

imposer plus judicieusement. Secundo, les citoyens de ces pays disposeraient d'une montagne de nouvelles informations leur permettant de demander des comptes à leurs dirigeants. À supposer que ce changement intervienne, il aurait des retombées gigantesques : plus d'une centaine de pays utilisent déjà ou sont en passe d'adopter les normes internationales d'information financière, dont les 27 États membres de l'Union européenne, la Chine, le Japon, le Canada et l'Inde. En août 2008, la commission américaine des valeurs mobilières (US Securities and Exchange Commission, SEC) a présenté une « feuille de route » à l'intention des sociétés américaines qui migrent des normes comptables américaines – les dernières dont l'abandon est significatif – vers les normes internationales d'information financière.

- Bien qu'il faille se féliciter de la volonté récente de prendre des sanctions à l'encontre des paradis fiscaux qui ne coopèrent pas sur la base de la liste noire établie par l'OCDE, cette démarche serait vaine si elle ne s'adressait pas en même temps aux principaux usagers des paradis fiscaux, notamment les banques et les entreprises multinationales. La CIDSE demande que des sanctions soient prises à l'encontre des sociétés qui maintiennent des filiales dans les paradis fiscaux non coopératifs et qui refusent de donner des explications et des détails sur les liens qui les unissent à ces territoires. Au titre de ces sanctions, les sociétés pourraient se voir interdire l'accès aux marchés publics, aux subsides à l'exportation, voire même à la cotation en bourse.
- L'établissement d'un registre international du commerce – ou du moins de registres régionaux du commerce, en particulier au niveau de l'UE – afin d'y consigner toutes les sociétés et personnes morales qui ont été créées, surtout les trusts et les fonds communs de créance (FCC), ainsi que les noms de leurs actionnaires et/ou propriétaires bénéficiaires. Cela faciliterait grandement le travail des administrations fiscale et judiciaire et contribuerait à mettre un terme au phénomène des sociétés écran.

5. Créer des taxes mondiales car c'est une solution viable pour amplifier la redistribution et faire face aux défis mondiaux émergents

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce document, des taxes mondiales ne peuvent s'élaborer qu'à travers un examen critique en fonction des 5 « R » : Recettes, Redistribution, Régulation, Reformation des prix et Représentation. Au chapitre 3, nous avons soutenu que dans la conjoncture actuelle, des taxes mondiales comme la TTC ou sa version plus générale, la TTF, pouvaient remplir des missions de base comme la perception de recettes, la régulation, la redistribution et la reformation des prix. Dans le contexte actuel, des taxes mondiales peuvent difficilement remplir une fonction de représentation sauf à ce qu'il existe une forme de gouvernement mondial. Ce gouvernement n'existe pas, mais nul doute que la création de taxes internationales pour d'autres motifs accélérerait le renforcement ô combien nécessaire des institutions démocratiques mondiales en y ajoutant un soupçon de représentation.

L'affectation des recettes engendrées par les taxes internationales au financement du développement et des biens publics mondiaux doit être considérée comme un complément et un ajout aux sources de financement du développement existantes. Des ressources ainsi amplifiées, outre le fait d'accroître le volume disponible et la prévisibilité des flux, pourraient plus efficacement soutenir les efforts déployés par les pays en développement eux-mêmes en vue de percevoir des recettes, de renforcer leur administration financière et d'allouer des fonds à l'éradication de la pauvreté.

La CIDSE appelle tous les États qui sont disposés à le faire ou les pays de la zone euro à introduire une TTC pilote. Tout futur débat ou étude menée au plan international devrait se concentrer sur les détails de sa mise en œuvre. Un simple droit de timbre sur les transactions de devises étrangères perçu pour financer les besoins de développement – la proposition de TDTC – équivaldrait à une première phase de décollage et d'acquisition d'expérience dans la mise en œuvre de la TTC.

La CIDSE estime toutefois que l'aspect régulateur d'une TTC doit rester un objectif à long terme, qui pourrait être mis en place via le deuxième volet du modèle Spahn ou sous une forme qui doit encore être précisée, se rapprochant d'une taxe plus générale sur les transactions financières.

La CIDSE adhère par ailleurs à l'idée d'une taxe générale sur les transactions financières. La TTF étant un nouveau mécanisme, la CIDSE suggère de poursuivre le débat et de promouvoir la TTF dans des enceintes internationales telles que le Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement et le processus préparatoire de la Conférence de Doha sur le réexamen du financement du développement. La CIDSE encourage particulièrement l'UE à effectuer un premier test d'application d'une TTF.

Gouvernance démocratique représentative et administration des taxes mondiales

Pour l'instant, la fiscalité relève de législations nationales et la perception de l'impôt de la responsabilité de chaque pays. Comme il n'existe aucune autorité internationale mandatée pour ce faire, les taxes seront perçues via des canaux nationaux et soit utilisées en vertu d'accords internationaux, soit mises dans un pot commun à des fins communes. La sphère du développement international pourra ainsi disposer de ressources pour s'acquitter de missions ultra-nécessaires en faveur des biens publics mondiaux ou pour répondre aux défis mondiaux. Le recours aux canaux existants semble ici aussi être une solution efficace. Des structures de pouvoir inadéquates persisteront cependant tant que les prises de décisions concernant l'affectation des ressources seront laissées à la discrétion des nations riches et qu'on n'aura ni véritable partenariat ni co-responsabilité. Pour y remédier, il faudrait mettre en place une architecture de gouvernance internationale chargée de régir les taxes mondiales, dès qu'une dynamique suffisante se sera créée.

Bien qu'il n'entre pas dans le propos de ce document d'échafauder une proposition détaillée autour d'une forme d'architecture de gouvernance internationale, la CIDSE suggère que les principes suivants soient pris en compte lors de son élaboration :

- Définition de mécanismes contraignants sous la forme d'accords ou de traités multilatéraux garantissant la prévisibilité et des engagements sur le long terme.
- Pour garantir la représentation, des prises de décisions sur un pied d'égalité et une appropriation par l'ensemble des acteurs, le processus de perception, d'administration et de dépense de l'impôt doit s'inscrire dans une configuration multilatérale qui garantit l'égalité des droits et la participation de tous les intervenants, la transparence et la reddition de comptes.
- Les Nations unies ont un rôle essentiel à jouer pour dégager un consensus autour de la fiscalité internationale et pour mettre en place une nouvelle architecture de la gouvernance des taxes internationales.
- Dans le cadre du débat actuel sur le financement des biens publics mondiaux, il faudrait explorer d'autres formes de structure de financement, complémentaires des canaux traditionnels de financement du développement et s'interroger entre autres sur le caractère additionnel, complémentaire et cohérent des « *fonds verticaux* ».
- La structure UNITAID, qui se conçoit comme un forum où des représentants de diverses parties prenantes (gouvernements du Nord et du Sud, société civile, organisations spécialisées et fonds internationaux) peuvent se rencontrer sur un pied d'égalité, constitue une expérience intéressante qui peut sans doute livrer quelques enseignements. Les critiques émises à l'encontre de la nouvelle structure UNITAID portent sur l'efficacité de son aide, son pragmatisme et le fait qu'elle se concentre essentiellement sur le secteur de la santé où se retrouvent déjà bon nombre d'acteurs. Cette structure devrait être suivie de près et évaluée au niveau de la participation des parties prenantes sur la base des principes d'égalité et d'appropriation au niveau local, au niveau également de la mise en œuvre et de l'impact sur le terrain de manière à tirer des enseignements pour les solutions structurelles de demain.

CONCLUSION

La capacité d'un État à s'acquitter de ses obligations envers ses citoyens dépend dans une large mesure de la nature et du volume des ressources dont il dispose pour les dépenses publiques.

L'aide financière extérieure demeure un facteur vital pour de nombreux pays en développement, eu égard en particulier aux actions qui doivent être entreprises dans l'immédiat pour atteindre les OMD. Les pays industrialisés doivent allouer au minimum 0,7 pour cent de leur RNB à l'aide publique au développement des pays qui n'ont pas suffisamment de moyens pour réaliser ces objectifs. Cette aide devrait équivaloir à un véritable transfert de ressources et ne pas être artificiellement gonflée en y incluant d'autres dépenses.

On ne saurait toutefois ignorer le fait qu'au cours de la dernière décennie, l'amorce d'une mondialisation presque totalement débridée s'est traduite par un transfert net de ressources financières des pays pauvres vers les pays riches et non l'inverse. Le service de la dette, les pertes de recettes consécutives à la libéralisation des échanges et la constitution de réserves de devises étrangères sont autant de problèmes cruciaux qui doivent être réglés. Ils ne représentent cependant pas l'ensemble des flux Sud-Nord. Une grande partie de ces flux proviennent de la fuite illicite de capitaux, que ce soit par le transfert d'avoirs volés, l'évasion fiscale ou d'autres activités illicites. Le débat actuel sur le financement du développement n'a pas accordé suffisamment d'attention à ces questions. Dans ce document, la CIDSE s'est employée à analyser l'incidence significative de la mondialisation sur la pauvreté et l'injustice ; mais elle considère que la mondialisation offre aussi une occasion d'engager de nouvelles actions qui s'attaquent à ces problèmes dans leur dimension globale.

Nous sommes par ailleurs convaincus que l'agenda du financement du développement ne doit pas seulement chercher à combler des besoins. En tant que réseau international d'organisations de développement catholiques plaçant pour une répartition plus équitable des richesses à l'intérieur des pays et entre ceux-ci, la CIDSE estime que la fiscalité devrait être au cœur du financement du développement, compte tenu de ses missions de base, symbolisées par les cinq « R » : Recettes, Redistribution, Régulation, Reformation des prix et Représentation. Partant de là, la CIDSE estime que priorité devrait être donnée à des efforts nationaux d'élargissement de l'assiette fiscale et de renforcement des capacités de l'administration fiscale. Il importe évidemment que ces efforts puissent compter sur un appui et une réforme systémique de la finance internationale. Le combat international contre l'évasion fiscale devrait être érigé au rang de priorité du développement.

La CIDSE recommande également la mise en place de taxes internationales. Ces taxes sont devenues nécessaires en raison de la mondialisation qui a fait de notre monde un village ; elle a également rendu des recettes, une redistribution, une régulation, une reformation des prix et une représentation à un niveau mondial plus nécessaires que jamais. La CIDSE plaide en particulier pour l'adoption d'une TTC, d'une TTF plus générale de même que pour une série d'autres taxes environnementales qui s'avèrent toutes indispensables si l'on veut faire face aux effets rapides et dévastateurs du changement climatique.

**MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL RESSOURCES ALLOUEES AU
DEVELOPPEMENT DE LA CIDSE**

CAFOD

Contact : Matteo Bocci
2 Romero Close, Stockwell Road
LONDRES SW9 9TY – ROYAUME UNI
Tél : (44) 20 7095 5426 - Fax: (44) 20 72749630
Courriel : mbocci[AT]cafod.org.uk
Web: <http://www.cafod.org.uk/>

CCFD – Terre Solidaire

Contact : Jean Merckaert
4, rue Jean Lantier
75001 PARIS - FRANCE
Tél : (33) 1 44 82 80 00 – Fax: (33) 1 44 82 81 43
Courriel : j.merckaert[AT]ccfd.asso.fr
Web: <http://www.ccfcd.asso.fr/>

CENTER OF CONCERN

Contact : Aldo Caliari
1225 Otis Street N.E.
WASHINGTON DC 20017 - USA
Tél : (1) 202 6352757 Ext.123
Fax: (1) 202 8329494
Courriel : aldo[AT]coc.org
Web: <http://www.coc.org>

FASTENOPFER/ACTION DE CAREME

Contact : Markus Brun
Alpenquai 4 - Postfach 2856
6002 LUCERNE - SUISSE
Tél : (41) 41 227 59 75 - Fax: (41) 41 227 59 10
Courriel : brun[AT]fastenopfer.ch
Web: <http://www.fastenopfer.ch>

KOO

Contact : Hildegard Wipfel
Türkenstrasse 3
A-1090 VIENNE – AUTRICHE
Tél : (43) 1 317 032 177 – Fax: (43) 1 317 032 185
Courriel : h.wipfel[AT]koo.at
Web: <http://www.koo.at>

MISEREOR

Contact : Georg Stoll
9, Mozartstrasse - Postfach 1450
52064 AIX-LA-CHAPELLE - ALLEMAGNE
Tél : (49) 241 44 20 - Fax: (49) 241 44 21 88
Courriel : stollg[AT]misereor.de
Web: <http://www.misereor.de>

TRÓCAIRE

Contact : Joanne McGarry
Maynooth - Co.Kildare - IRLANDE
Tél : (353) 1 629 3333 - Fax: (353) 1 629 0661
Courriel : JMcGarry[AT]trocaire.ie
Web: <http://www.trocaire.org>

VOLONTARI NEL MONDO – FOCSIV

Contact : Alberta Guerra
18 Via S. Francesco di Sales
00165 ROME - ITALIE
Tél : (39) 06 687 77 96 - Fax: (39) 06 687 23 73
Courriel : campagne[AT]focsiv.it
Web: <http://www.focsiv.it>

Observateurs

ALBOAN

Contact : Manfred Nolte
C/ Padre Lojendio 2, 2°
48008 BILBAO - ESPAGNE
Tél : (34) 944 15 35 92 - Fax: (34) 944 15 35 92
Courriel : alboanbi[AT]alboan.org
Web: <http://www.alboan.org>

SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE

Contact : Jean-Pol Evrard
106 rue du Bac
75341 PARIS Cedex 07 - FRANCE
Tél : (33) 1 45 49 73 30 - Fax: (33) 1 45 49 94 50
Courriel : jean-pol-evrard[AT]secours-catholique.asso.fr
Web: <http://www.secours-catholique.asso.fr>

CIDSE Secretariat

Contact : Jean Letitia Saldanha
Rue Stévin 16
1000 BRUXELLES - BELGIQUE
Tél : (32) 2 233 37 53 - Fax: (32) 2 230 70 82
Courriel : saldanha[AT]cidse.org
Web: <http://www.cidse.org>