

Financement du développement et évasion fiscale

Par **Lucie WATRINET**

Chargée de plaidoyer sur le financement du développement au CCFD-Terre Solidaire

En raison des pratiques de fraude et d'évasion fiscales, les pays en développement perdent aujourd'hui plus d'argent qu'ils n'en reçoivent au titre de l'aide publique au développement. Il y a donc urgence à agir, et ce d'autant plus que les revenus fiscaux sont les revenus les plus sûrs pour les États et qu'ils peuvent permettre le financement de services publics nécessaires au développement, comme les écoles et les hôpitaux. Ils sont essentiels à la réalisation des Objectifs du développement durable. Or, aujourd'hui, les décisions pour lutter contre la fraude fiscale des particuliers ou contre l'évasion fiscale des grandes multinationales ne se prennent qu'entre pays riches, au sein de l'OCDE et du G20, et ne tiennent de ce fait pas forcément compte des problématiques spécifiques aux pays en développement. Il est aujourd'hui primordial de créer, au sein des Nations Unies, un espace permettant que la voix de chaque pays soit prise en compte et d'assurer l'émergence de règles comprises et acceptées par tous, la condition *sine qua non* de la fin de ces pratiques.

Fraude et évasion fiscales : des montants colossaux en jeu, notamment pour les pays en développement

Les chiffres et les estimations varient et sont souvent, de l'aveu même des auteurs des calculs, sous-estimés. Mais le constat est aujourd'hui partagé par tous : les pays en développement perdent plus d'argent, en raison des pratiques de fraude et d'évasion fiscales, qu'ils n'en reçoivent au titre de l'aide au développement. Alors que l'aide publique au développement atteignait, en 2016, 142 milliards de dollars⁽¹⁾, selon le *think tank* américain *Global Financial Integrity*, les flux financiers illicites (l'argent de la fraude, l'argent de la corruption et l'argent du crime) qui s'échapperaient des pays en développement s'élèveraient à 1 000 milliards d'euros par an⁽²⁾, selon la même source. L'ONG britannique Christian Aid a, quant à elle, estimé, en 2008, que l'évasion fiscale des grandes entreprises représentait une perte nette annuelle de 160 milliards⁽³⁾ de dollars pour les pays en développement, un montant que la CNUCED évaluait pour sa part à 100 milliards⁽⁴⁾, en 2015. La même année, un rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique a conclu que ces flux représentaient « entre 30 et 60 milliards de dollars par an⁽⁵⁾ », ce qui rend l'Afrique « créancière nette du reste du monde, et non pas débitrice nette, comme on le suppose souvent ».

Ces sommes représentent évidemment un manque à gagner non négligeable pour les pays en question, qui pour-

rait servir à la réalisation des Objectifs du développement durable, notamment au financement de services publics de base, comme l'éducation ou la santé. De plus, il est important de rappeler que, comparés aux revenus de l'aide, par exemple, les revenus fiscaux constituent une source de financement particulièrement sûre et durable pour les États. Ils obligent également à une véritable redevabilité à la fois de la part des États vis-à-vis de leurs citoyens et des entreprises vis-à-vis de la société. Ils constituent enfin un outil clé pour réduire les inégalités de revenus dans la société.

Une prise de conscience tardive

Le lien entre la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le développement, pourtant relativement évident une fois ces données posées, a mis du temps à être reconnu, et il a fallu de nombreuses campagnes d'ONG de solidarité internationale, de nombreux scandales et une crise finan-

(1) OCDE, *Chiffres 2016*, disponibles sur : <http://www.oecd.org/fr/developpement/aide-au-developpement-augmente-de-nouveau-en-2016-mais-les-apports-aux-pays-les-plus-pauvres-diminuent.htm>

(2) GFI, "Illicit Financial Flows from Developing Countries", 2013, disponible sur : http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf

(3) AID C. (2008), "Death and taxes, the true toll of tax dodges", disponible sur <http://www.christianaid.org.uk/images/deathand-taxes.pdf>

(4) UNCTAD (2015), "World Investment Report 2015", disponible sur : http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch5_en.pdf

(5) Flux financiers illicites, rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, janvier 2015.

Photo © Graeme Williams/South-REA



Forage pétrolier en Tanzanie.

« En 2015, un rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique a conclu que ces flux représentaient entre 30 et 60 milliards de dollars par an. »

cière mondiale pour qu'aujourd'hui, il soit devenu compliqué de considérer que ces deux sujets sont décorrélés. C'est à Doha, lors du deuxième Sommet pour le financement du développement de l'ONU, qui s'est tenu en 2008, que les pays se sont engagés explicitement, dans la partie « Mobilisation des ressources nationales », à « combattre efficacement la fraude fiscale » (c'est-à-dire tout ce qui relève de pratiques illégales). En 2014, une note du FMI insiste cette fois sur l'impact très négatif sur les pays en développement de l'optimisation fiscale agressive des grands groupes (ou « évasion fiscale ») : « La compétition fiscale entre les entreprises a des retombées négatives sur les bases d'imposition qui sont bien plus importantes dans le cas des pays en développement. Les différences de taux d'imposition entre les pays ont un impact de deux à trois fois supérieur sur les pays en développement par rapport aux pays de l'OCDE » [traduction]⁽⁶⁾. En 2014 encore, lors de la troisième conférence sur le financement du développement tenue à Addis-Abeba, alors qu'un des enjeux était de trouver des moyens pour financer les ODD, l'accent a été plus que jamais mis sur la mobilisation des ressources nationales, celle-ci étant considérée comme « un aspect essentiel de notre poursuite commune du développement durable, et donc, des Objectifs de développement durable⁽⁷⁾ ». L'importance de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales a donc été à nouveau réaffirmée.

Cette prise de conscience de la communauté internationale, notamment des pays riches, est bien entendu un premier pas indispensable, mais il reste insuffisant, car tout l'enjeu est aujourd'hui de savoir ce qui est fait ou ce qui va être fait pour régler le problème, par définition transfrontalier, d'un système fiscal international défaillant. Et tout particulièrement la question de la détermination du lieu où doivent être prises les décisions.

Les pays en développement exclus des décisions concernant les réformes du système fiscal international

Depuis quelques années, ce sont les pays les plus riches, réunis au sein de l'OCDE et du G20, qui coordonnent une grande partie des travaux sur la coopération internationale en matière fiscale, notamment à travers deux processus : l'échange automatique de renseignements fiscaux entre les administrations fiscales, qui vise à s'attaquer à

(6) FMI (2014), "Spillovers in international corporate taxation", IMF Policy Paper, 2014, disponible sur : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

(7) Nations Unies, Addis-Abeba Action Agenda, 2015, p. 9, disponible sur http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=F

la fraude fiscale des particuliers en permettant aux pays de recevoir automatiquement des informations sur les comptes que possèdent leurs ressortissants à l'étranger, et le plan BEPS (*Base erosion and profit shifting* – érosion de la base fiscale et transfert de bénéfices) adopté en 2015, qui doit servir à lutter contre l'évasion fiscale des grands groupes. Ces initiatives continuent de laisser de côté la très grande majorité des pays du monde, qui, s'ils sont bien consultés, sont néanmoins exclus de la prise de décision et pour lesquels les solutions proposées ne sont pas forcément adaptées.

Par exemple, la nouvelle norme de l'OCDE relative à l'échange automatique de données bancaires exige de disposer d'importantes capacités techniques pour être en mesure d'échanger ces informations, ce qui risque d'exclure *de facto* les pays en développement. Mais aucune mesure temporaire n'a été mise en place pour leur permettre, conformément à ce que demandait la société civile, d'avoir accès aux informations concernant les comptes de leurs ressortissants à l'étranger sans avoir à mettre en place le dispositif permettant de récolter les informations auprès des banques présentes sur leur territoire. Pire, il est aujourd'hui assez clair que certains paradis fiscaux n'échangeront pas d'informations avec tout le monde – les pays restent en effet libres de choisir les destinataires des informations qu'ils possèdent. La Suisse a ainsi très clairement annoncé que la priorité serait donnée à l'échange d'informations avec les pays avec lesquels ce pays « entretient des liens étroits sur le plan politique et économique, qui offrent à leurs contribuables suffisamment de moyens pour régulariser leur situation, et qui sont considérés comme importants et prometteurs au regard de leur potentiel pour l'industrie financière suisse⁽⁸⁾ ».

Le plan d'action BEPS de l'OCDE, adopté en novembre 2015, dont l'objectif est de s'attaquer au problème de l'optimisation fiscale agressive des entreprises multinationales et à leurs pratiques de transfert de bénéfices dans des paradis fiscaux, ne fonctionne pas plus pour les pays en développement. D'abord, parce qu'il n'intègre pas plusieurs de leurs demandes, comme la nécessité de s'attaquer spécifiquement à la fiscalité des industries extractives et au problème des incitations fiscales, ce que même l'OCDE a reconnu⁽⁹⁾. De plus, il n'est pas question, dans le plan BEPS, de la nécessaire renégociation des modèles de conventions fiscales de l'OCDE, qui favorisent l'imposition des activités des entreprises transnationales là où se trouvent leurs sièges – principalement dans des pays développés membres de l'OCDE – aux dépens des pays où l'activité économique est effectivement réalisée – principalement des pays en développement exclus du processus BEPS.

Enfin, le *reporting* pays par pays, c'est-à-dire les informations de base concernant les activités d'une entreprise (chiffre d'affaires, profit, nombre d'employés) et les impôts qu'elle paie dans chacun des pays où elle est implantée, ne sera pas rendu public. Il sera échangé entre les différentes administrations fiscales selon les mêmes modalités d'échange d'informations que celles prévues pour les données bancaires dans le cadre de la nouvelle

norme d'échange automatique d'informations. Les pays en développement risquent donc, une fois de plus, de ne pas avoir accès à ces données pourtant extrêmement importantes pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale des entreprises multinationales.

Le renforcement des administrations fiscales : une réponse à double tranchant

S'ils sont effectivement réticents à inviter à la table des décisions tous les pays du monde, les pays développés cherchent d'autres façons de répondre aux préoccupations des pays en développement : ces dernières années, ils focalisent leurs réponses sur le renforcement des administrations fiscales, comme en témoigne le lancement de l'*Addis Tax Initiative* lors de la troisième Conférence sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba, en juillet 2015. Les pays partenaires de cette initiative se sont engagés à « doubler leur soutien en matière de coopération technique dans le domaine de la mobilisation des ressources nationales/fiscales ». De même, toujours à Addis-Abeba, une autre initiative a été lancée conjointement par le PNUD et l'OCDE, « *Tax Inspectors without borders* » (ou « Inspecteurs des impôts sans frontière »). Il s'agit d'un programme qui vise à « envoyer des spécialistes de la vérification fiscale qui travailleront aux côtés de fonctionnaires d'administrations fiscales des pays en développement afin de les aider à renforcer leurs capacités en la matière, y compris sur des questions concernant des dossiers de fiscalité internationale⁽¹⁰⁾ ». Bien sûr, le renforcement des capacités des administrations fiscales des pays en développement est un enjeu, mais il est important que cela n'occulte pas par ailleurs le débat sur la nécessité absolue de créer un espace au niveau des Nations Unies qui permette à tous les pays, placés sur un même pied d'égalité, de réviser les règles de la fiscalité internationale. De plus, si le renforcement des capacités des administrations fiscales a aujourd'hui le vent en poupe et s'il apparaît comme étant « la solution miracle », le risque d'éventuels conflits d'intérêt doit à tout prix être mieux pris en compte. Le réseau européen Eurodad a en effet démontré, dans un rapport intitulé *For whose benefit? A different perspective on Tax Inspectors without borders*⁽¹¹⁾ [Au profit de qui ? Une autre

(8) Voir Secrétariat d'État suisse pour les questions fiscales internationales (2014). Questions and answers on the automatic exchange of information. Publié le 8 octobre 2014 : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36827.pdf>

(9) OECD (2014), "Part A of a Report to G20 Development working group on the impact of BEPS in low income countries", <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>

(10) PNUD (2015), « Inspecteurs des impôts sans frontières », 13 juillet 2015, disponible sur : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/pressreleases/2015/07/13/tax-inspectors-without-borders-oecd-and-undp-to-work-with-developing-countries-to-make-tax-audits-more-effective.html>

(11) EURODAD (2016), "For whose benefit? A different perspective on Tax Inspectors without borders", octobre, disponible sur : <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546652-for-whose-benefit-a-different-perspective-on-tax-inspectors-without-borders.pdf>

perspective sur Inspecteurs des impôts sans frontières], que la phase pilote du projet, initiée par l'OCDE, n'était pas exempte de critiques. Ainsi, grâce à des documents confidentiels qu'ils se sont procurés, ils ont pu montrer que, dans un certain nombre de cas, les pays en développement n'étaient pas à l'origine de la demande d'envoi d'inspecteurs, contrairement à ce que prône l'initiative. De plus, ce rapport pointe du doigt le conflit d'intérêt de la coopération Royaume-Uni/Rwanda, où c'est le cabinet de conseil notoirement connu pour ses conseils en optimisation fiscale agressive *PricewaterhouseCoopers* (PwC) qui a managé les experts britanniques envoyés au Rwanda. Autre exemple critique : le fait que les pays d'où proviennent les experts soient des pays qui ont des intérêts économiques forts avec ceux dans lesquels ils sont envoyés. Par exemple, la France a eu un projet au Sénégal, pays où elle est le premier investisseur. Il existe un risque réel que les experts français soient pris en étau entre, d'une part, les directives du ministère des Affaires étrangères, qui demande de privilégier les intérêts français, et, d'autre part, leur mission, à savoir aider le gouvernement sénégalais à récupérer des revenus.

L'urgence de la création d'un organisme fiscal intergouvernemental

Parce que le problème de la fraude et de l'évasion fiscales ne peut être réduit à un problème de renforcement de capacités et parce qu'il est injuste et inefficace que la majorité des pays du monde soient exclus des processus de

décision quand il s'agit de changer les règles du système fiscal international, il est plus que jamais urgent de créer un organisme fiscal intergouvernemental, qui soit placé sous l'égide des Nations Unies. Dès 2001, en préparation de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, le rapport Zedillo⁽¹²⁾ préconisait qu'un organisme de ce type soit créé, considérant qu'il s'agissait là d'une lacune importante dans la régulation de l'économie mondiale. Une véritable coopération à l'échelle mondiale est absolument nécessaire pour lutter efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales au niveau international. Un tel organisme permettrait d'en finir avec la fragmentation du système fiscal international et d'éloigner la tentation pour certains pays de se transformer en paradis fiscaux. À Addis-Abeba, en 2015, la création de cet organisme fiscal a suscité de mémorables débats : la Conférence a essentiellement tourné autour de cette question, qui s'est avérée être le dernier point faisant dissensus entre les différents pays et qui s'est soldée par une victoire pour les pays développés, qui souhaitent, selon toute vraisemblance, conserver leurs prérogatives. Mais les pays en développement n'ont pas dit leur dernier mot : l'Équateur, qui est à la tête du G77 depuis début 2017, a ainsi décidé d'en faire un de ses chevaux de bataille pour les années à venir.

(12) UN (2001), "Report of the High Level Panel on Financing for development" : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000