

# L'accent multilatéral

## Editorial

L'intérêt porté aux réformes fiscales dans les pays en voie de développement ne cesse de croître. La mobilisation des ressources internes occupe désormais une place importante dans l'agenda des organismes de coopération. En effet, alors que les bailleurs de fonds souffrent de difficultés budgétaires, le nouvel agenda post-2015, qui promeut des objectifs de développement durable universels, ne pourra être réalisé qu'avec des sources de financement additionnelles à l'aide publique au développement.

L'objectif des réformes fiscales est de renforcer le système de ces pays, afin qu'ils puissent générer suffisamment de recettes pour financer leur propre développement et lutter contre la pauvreté avec un maximum d'autonomie. Il s'agit aussi de stimuler le processus d'interaction entre l'Etat et les contribuables en revalorisant le rôle du citoyen dans la gestion publique. Les défis sont nombreux, à commencer par l'évasion fiscale endémique qui met en péril l'équilibre budgétaire indispensable à un développement économique et social.

La Suisse soutient plusieurs initiatives multilatérales et régionales visant à combler les faiblesses structurelles des administrations fiscales de ces pays. Elle appuie notamment le programme du Fonds monétaire international visant à développer un outil de diagnostic à cet effet. Elle apporte aussi des compétences pour la formation du personnel, la gestion des connaissances et l'apprentissage par les pairs dans une coopération Sud-Sud.

Les premiers résultats de ces initiatives sont encourageants. Toutefois le succès des réformes fiscales dépendra de l'application effective des principes de bonne gouvernance.

OLIVIER BÜRKI  
DANIEL BIRCHMEIER

## Indépendance et cohésion sociale

# Les impôts au cœur du développement

**ANALYSE** Une fiscalité juste et transparente doit permettre aux pays en développement d'augmenter leurs capacités d'investissement et d'attirer des capitaux étrangers tout en renforçant la cohésion sociale. De nouveaux outils leur viennent en aide.

Lorsqu'ils voient les avions de l'armée traverser le ciel, les Suisses s'exclament : «Tiens, voilà les impôts qui passent !» Comme toutes les boutades, celle-ci renvoie à une réalité parfaitement sérieuse : si nos impôts ont payé ces avions, comme les routes, les écoles ou les hôpitaux, c'est qu'ils appartiennent aux citoyens. Et que ces derniers ont le droit de demander des comptes à leurs autorités et celles-ci le devoir d'y répondre. L'impôt, dont le but premier est d'augmenter les ressources de l'Etat, scelle aussi un contrat social, au cœur de la gouvernance des régimes démocratiques.

Dans les pays en développement, le principe est le même. Les revenus de l'impôt et des taxes doivent permettre de renforcer l'indépendance et la flexibilité financières des gouvernements et d'améliorer la gestion des affaires publiques, ce qui stimule les investissements et le développement. La stabilité et la cohésion sociale y gagnent. Voilà pour le cercle vertueux idéal.

### Secteur informel difficile à taxer

De nombreux pays pauvres n'ont toutefois pas les capacités administratives pour collecter des impôts de manière efficace et une large partie de la population n'a simplement pas les moyens d'en payer. Sans compter que le secteur informel, souvent majoritaire, est difficile à taxer. Les revenus de ces Etats proviennent principalement de l'aide internationale et des exportations de matière première. Pour éviter une trop grande dépendance, les gouvernements sont amenés à augmenter leurs ressources propres.



**Huilerie industrielle en Côte d'Ivoire.** L'un des enjeux des réformes fiscales dans les pays en développement est de faciliter l'imposition des grandes entreprises.

Photo Banque mondiale/Ray Witlin

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les impôts et taxes constituent en moyenne 20 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays en développement. Cela représente, aux yeux des Nations Unies, le minimum indispensable pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement en 2015. Mais cette moyenne cache des disparités. Ainsi dans les Etats à faible revenu et les pays fragiles, cette part ne dépasse pas 14 %. En comparaison, elle est de 40 % dans les pays de l'OCDE.

La crise financière mondiale de 2008 a replacé la fiscalité des pays en développement au cœur du débat sur leurs ressources. Ces dernières ont en effet brusquement plongé, qu'il s'agisse de la réduction de l'aide publique au développement ou du revenu des exportations, en raison de la volatilité des prix des matières premières. Cette vulnérabilité a aussi mis en évidence des lacunes en matière de sécurité sociale pour les populations durement touchées. Cette contraction des revenus s'est ajoutée à la baisse des taxes douanières imposée par la libéralisation des marchés et par les sérieux problèmes de corruption et d'évasion fiscale que connaissent ces pays (voir article p. 5).

## Réformer l'administration : une nécessité

Plusieurs organisations internationales et multilatérales ont renforcé leur action pour aider les pays qui le souhaitent à améliorer la performance de leur fiscalité : assistance technique, formation à court et moyen terme, infrastructure technique, systèmes de contrôle interne, etc.

La Banque mondiale, avec le soutien du Royaume-Uni et de la Suisse, a proposé par exemple d'aider les pays pauvres à simplifier leurs procédures administratives afin de faciliter le paiement des impôts par les entreprises – notamment en réduisant le coût de mise en conformité — tout en diminuant les risques de corruption. Ce programme – dit Global Tax Simplification – a été complété en 2011 par un effort sur la transparence de l'imposition (Tax Transparency).

Le FMI de son côté a créé deux fonds fiduciaires auxquels la Suisse participe de manière importante. L'un, doté de 25 millions de dollars sur cinq ans (2011-2015), finance une assistance technique administrative destinée à accroître les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles. A la fin 2013, 32 projets dans 17 pays, principalement en Afrique subsaharienne, avaient sollicité cette aide.

L'autre fonds (30 millions de dollars sur la même période) est centré sur les revenus classiques. Il part du constat que sur 90 pays à revenu faible ou moyen, la moitié n'arrive pas à collecter des impôts de manière efficace. Le fonds aide les pays qui en font la demande à mettre en place une politique de taxation et une réforme administrative pour la mettre en œuvre. Cela permet de clarifier le cadre légal et de renforcer l'Etat de droit. Selon le FMI, « les réformes administratives sont importantes pour une collecte plus efficace des impôts », particulièrement lorsqu'elles sont accompagnées de l'élargissement et de la simplification de l'assiette fiscale.

Dans certains pays, chaque ministère a sa propre capacité de lever des impôts, ce qui multiplie les risques de niches fiscales indues et de passe-droits. Au Ghana par exemple, les réformes ont permis de mettre en place un guichet unique pour tous les



*Le secteur informel ou les petites entreprises, comme cette menuiserie au Bhoutan, doivent faire l'objet de mesures fiscales adaptées à leur capacité.* Photo Banque mondiale/Kurt Carnemark

impôts, ce qui facilite et clarifie les relations entre l'administration et le contribuable.

### Des outils de diagnostic objectifs

Mais avant d'engager des réformes, il faut établir un bilan des forces et faiblesses d'une administration et choisir des priorités. Un outil d'analyse objectif et standardisé existe depuis 2001 pour la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière, le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). Etabli par la Banque mondiale en partenariat avec le FMI et un groupe de donateurs, dont la Suisse, ce programme a établi des indicateurs qui sont devenus des références internationales.

L'équivalent pour l'évaluation des administrations fiscales a été lancé en février 2014 par le FMI sous le nom de TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool). Son éventail d'indicateurs permet de déterminer la performance des principaux impôts directs et indirects sur les entreprises et les personnes. Comme le PEFA, le TADAT est un bien public international, utilisable par tous les gouvernements ainsi que par les acteurs qui les aident à améliorer leur administration fiscale. Il est destiné à établir des standards.

### Légitimité de l'Etat

Les soutiens aux réformes fiscales sont taillés pour les pays à revenus moyens ou émergents. Quid alors des nations les plus pauvres ou des pays dits fragiles, qui ont le plus besoin de ressources pour leur développement mais

dont les administrations sont défaillantes ? L'OCDE constate, dans un rapport sur la taxation dans les Etats fragiles paru en 2014, que si la mobilisation des ressources internes est considérée comme indispensable dans ces pays pour soutenir la construction de l'Etat, une part infime de l'aide publique au développement est destinée à y construire un système fiscal efficace. Diverses formes de ponctions illégales, assimilables au racket ou à la corruption, pèsent déjà sur le citoyen et font concurrence à l'impôt. Néanmoins, « la capacité de l'Etat à monopoliser la collecte des taxes est essentielle pour établir la présence et la légitimité de l'Etat », note le rapport de l'OCDE.

Ces pays ont une assiette fiscale réduite et ceux qui dépendent lourdement de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables font peu d'effort pour élargir cette base, note l'OCDE. De plus, dans beaucoup de pays fragiles, l'économie est largement basée sur les secteurs agricoles et informels. L'investissement à consentir pour les imposer n'est pas toujours rentable. Certains pays comme l'Ouganda, le Burundi ou le Niger ont toutefois réalisé des progrès significatifs dans la collecte des recettes fiscales.

Il n'existe pas de solutions toutes faites, mais les experts s'accordent sur des principes de base : il faut taxer les « gros poissons » en premier afin d'assurer une base et d'inclure les plus petits contribuables rapidement, pour établir un contrat social entre population et gouvernement. Le



secteur informel peut faire l'objet de régimes particuliers, comme l'exonération temporaire, le forfait ou l'incitation. Au Malawi par exemple, les banques locales demandent une déclaration fiscale aux entreprises avant de consentir un prêt. Même dans les pays pauvres, chaque franc dépensé dans l'administration fiscale a un effet multiplicateur.

### Plus d'impôts pour plus de développement

Il tombe sous le sens qu'en consolidant ses ressources propres un pays améliore ses capacités d'investissement dans le développement. S'il n'existe pas de mécanisme automatique liant les deux aspects, certains donateurs, dont la Suisse, insistent pour considérer la gestion des finances publiques dans son ensemble (recettes et dépenses), afin que les ressources supplémentaires soient dirigées plutôt vers la santé ou l'éducation que vers l'armement, pour faire simple.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de son côté a lancé en mars 2014 la deuxième phase d'un programme de formation et d'appui technique destiné à améliorer les recettes fiscales et la gestion des budgets dans 17 pays d'Afrique subsaharienne. Nommé Le Pôle, ce programme va étendre son action auprès de la société civile, des parlementaires, des universités et de différents ministères. Une partie de cette formation pourra se faire en ligne. Le programme s'inscrit dans le soutien aux Objectifs du millénaire pour le développement, et en préparation de l'agenda qui prendra la relève en 2015.

Les organisations multilatérales ou intergouvernementales, elles, peuvent utiliser l'aide budgétaire pour encadrer les dépenses des gouvernements soutenus. La Banque mondiale est le principal prêteur en la matière et l'Union européenne le principal donateur. Ces contributions peuvent atteindre 20 à 30 % d'un budget sectoriel dans les pays les plus pauvres. En contrepartie, les bénéficiaires doivent s'engager dans un dialogue politique de haut niveau qui fixe des objectifs de développement basés sur des indicateurs précis. De plus en plus souvent, le montant de l'aide budgétaire est lié à leur capacité à générer leurs propres ressources par l'impôt. ■

## Fiscalité et développement

# Le fisc, une entité cruciale pour tout Etat

**INTERVIEW** Le département des affaires fiscales (FAD) du Fonds monétaire international offre une assistance technique aux pays membres qui le souhaitent pour renforcer leur administration fiscale. Il s'occupe de 60 à 70 pays par année. Directeur adjoint du FAD, Juan Toro est responsable de cette aide technique pour les pays d'Europe, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Asie centrale. L'économiste chilien, ancien directeur de l'administration fiscale de son pays (2002-2006), explique cette partie un peu méconnue du travail du FMI. Il plaide pour un investissement massif dans les administrations fiscales, spécialement dans les pays en développement, afin d'accroître leur autonomie et leur résilience aux crises.

### Pourquoi les pays font-ils appel au FAD ?

Tout d'abord, les Etats ont besoin de recettes fiscales. Et ce, d'autant plus depuis la crise mondiale de 2008. En cherchant à améliorer les recettes au sein même du pays, ils essaient de se protéger des effets d'autres crises éventuelles.

### Quels ont été les effets de la crise de 2008 ?

La crise a déclenché un déclin des revenus pour les pays en développement. En même temps, l'évasion fiscale a augmenté. Ces pays doivent donc redoubler d'efforts justement pour se prémunir des effets d'une telle crise.

### Pouvez-vous expliquer concrètement ce que vous faites auprès des pays qui demandent cette aide ?

Nous proposons cinq niveaux d'assistance. Tout d'abord, des missions de diagnostic et d'élaboration de stratégies menées par nos spécialistes en administration fiscale. Nous envoyons aussi des missions de suivi et des



Juan Toro : « La non-conformité fiscale est un défi dans la plupart des pays ».

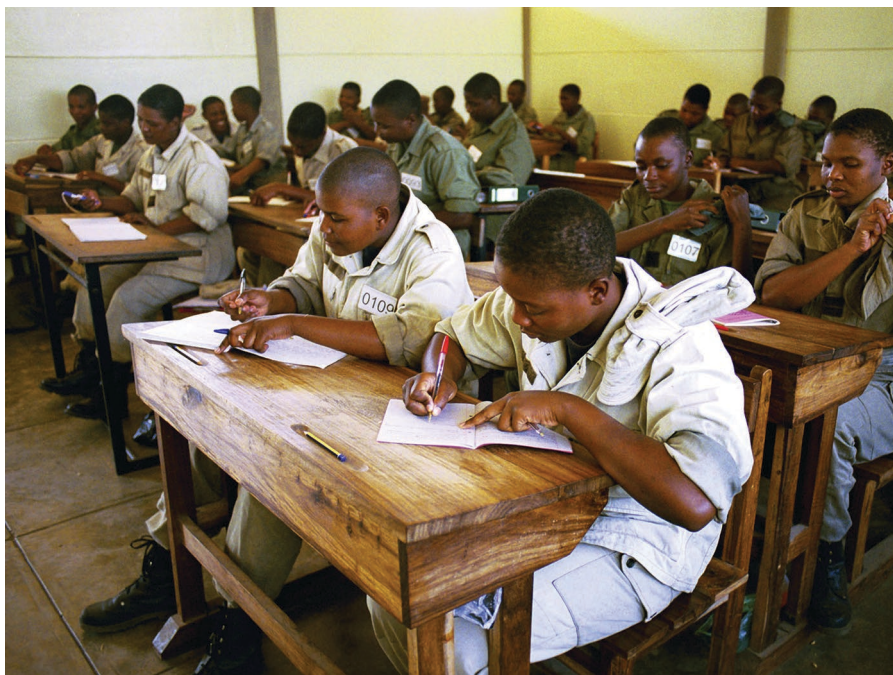
Photo FMI

spécialistes qui vont pouvoir, à plus court terme, conseiller dans des domaines ciblés de la mise en place des réformes. Dans certains pays, nous pouvons mettre à disposition des spécialistes « résidents ». Ils peuvent suivre les réformes directement sur le terrain et aider les autorités à coordonner les différents types d'aide.

Nous organisons aussi des ateliers (workshops) sur des sujets ciblés. En novembre par exemple, avec le soutien du Seco, nous en organisons un sur la gestion de la conformité fiscale des grandes fortunes individuelles. Il se tiendra en Slovaquie pour les pays de l'Europe du sud-est. Enfin, notre travail est aussi analytique : il s'agit notamment de tirer des leçons de nos expériences et d'en faire profiter les autres pays. Notre aide est très appréciée : les pays peuvent profiter de 50 ans d'expérience du FAD.

### Pourquoi l'administration fiscale est-elle si importante ?

Dans tous les pays, l'administration fiscale est au cœur de l'appareil gouvernemental. C'est elle



*La perception de l'impôt permet à l'Etat d'assurer ses tâches principales au service de la population. Ici, une formation de policiers au Mozambique.*

Photo Banque mondiale/  
Eric Miller

qui a la mission de mettre en œuvre le système fiscal, c'est-à-dire les lois fiscales et les principes d'application. Et elle doit le faire de manière efficace. Elle doit permettre de récolter les recettes pour que l'Etat puisse faire son travail, soit assurer des services aux citoyens. C'est donc une entité cruciale pour l'Etat. Dans n'importe quel pays, les recettes fiscales représentent de nombreux points du PIB.

**Comment expliquez-vous que, malgré ce rôle crucial, les Etats ne mettent pas assez de ressources à disposition de cette partie de leur administration ?**

Lorsque des pays font face à des contraintes budgétaires, ils limitent les dépenses dans tous les domaines de l'administration. Les moyens mis à disposition du fisc s'en trouvent

donc touchés, et avec eux, la capacité de mobiliser des recettes fiscales. Les pays à faible revenu sont particulièrement concernés par ce genre de restriction. Et pourtant, cela vaut la peine. C'est ce que nous leur conseillons : investir dans les agences du revenu pour, en retour, engranger davantage de recettes.

**Y a-t-il des résistances à ces efforts dans les pays concernés ?**

La non-conformité fiscale est un défi dans la plupart des pays. La réduire devrait être considéré comme un objectif national, pas seulement une tâche réservée au fisc. Mais c'est l'administration fiscale qui doit mener cette besogne, en utilisant des approches modernes. Elle doit bien identifier les risques de non-conformité

fiscale, élaborer des réponses et mettre en place des mesures pour réduire ces risques.

**Quelles sont les conditions clé pour qu'une réforme de l'administration fiscale réussisse ?**

Le succès dépend de la manière dont l'administration fiscale est organisée et menée. Elle aura besoin d'une gestion solide, de bons leaders pour mener les changements et ce, sur l'ensemble du territoire d'un pays. Ensuite, il faut une stratégie très claire et à moyen terme.

Enfin, le niveau opérationnel doit être solide : tout le travail au jour le jour, les processus et les tâches au sein de l'administration doivent être clairement définis et organisés. Le cadre législatif doit lui aussi être fort et les contribuables doivent connaître leurs droits et leurs obligations.

**Est-ce que la volonté politique est toujours là ?**

Elle varie. Lorsqu'elle est moins forte, c'est bien sûr plus difficile de faire des réformes. Mais nous devons apporter notre soutien, fournir du conseil. Il doit être très concret et cohérent. Vous savez, renforcer l'administration fiscale ne se fait pas du jour au lendemain. C'est un travail de longue haleine, au sein d'une organisation complexe et gourmande en personnel. C'est là que des partenariats avec les pays donateurs sont importants, comme celui que nous avons avec la Suisse. ■

**IMPRESSUM**

**Editeur :**  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

**Collaboration rédactionnelle :**  
Michel Bühner, Antoinette Prince

**Maquette et mise en page :**  
Marc Dubois, Lausanne  
[marc@mdvr.ch](mailto:marc@mdvr.ch)

**Olivier Bürki**  
Chef de la Division des Institutions globales, DDC  
[olivier.burki@eda.admin.ch](mailto:olivier.burki@eda.admin.ch)

**Patrick Egli**  
Chef Suppléant, Division des Institutions globales, DDC  
[patrick.egli@eda.admin.ch](mailto:patrick.egli@eda.admin.ch)

**Daniel Birchmeier**  
Chef de section, Institutions financières multilatérales, SECO  
[daniel.birchmeier@seco.admin.ch](mailto:daniel.birchmeier@seco.admin.ch)

**Carlos Orjales**  
Economist, program manager  
[carlos.orjales@seco.admin.ch](mailto:carlos.orjales@seco.admin.ch)



# Les grands perdants de l'évasion fiscale

**CONSTAT** Les fiscalités nationale et internationale sont deux faces de la même pièce, mais la seconde pose des problèmes spécifiques. Les pays en développement perdent plus d'argent en raison de l'évasion fiscale qu'ils n'en reçoivent de l'aide publique internationale. Des pistes pour y remédier se dessinent.

Caroline Muchanga tient une petite échoppe dans la ville de Mazabuka, en Zambie. Elle y vend notamment du sucre produit par la Zambia Sugar, société multinationale implantée à quelques kilomètres de là. Caroline Muchanga s'acquitte chaque jour d'une taxe collectée sur le marché. La Zambia Sugar de son côté, par un mélange d'incitations fiscales, de facturations croisées et de prêts accordés à des sociétés sœurs dans des paradis fiscaux, paie trois fois rien d'impôt, le plus légalement du monde. Cela coûte à l'Etat zambien des millions de dollars, estime l'organisation non gouvernementale britannique Action Aid, qui donne cet exemple. L'explication : Zambia Sugar appartient à 80% à l'anglaise Associated British Food via une filiale basée en Afrique du Sud, Illovo Sugar Limited. Elle utilise toutes



Les transferts d'argent illicites sont autant de manque à gagner pour les pays en développement.

Photo ONU/Stuart Price

les ficelles lui permettant de transférer ses profits dans un pays plus favorable pour elle, fiscalement parlant.

## Pertes sèches, surtout en Afrique

De l'« optimisation agressive » à l'évasion fiscale, il n'y a souvent qu'un pas, mais significatif. La seconde fait partie des transferts financiers illicites. Ces manœuvres ne sont pas réservées aux pays en développement. Mais dans ces derniers, elles ont des conséquences

dramatiques, souvent aggravées par la corruption et d'autres types de transferts illicites. Dans une étude publiée fin 2011 portant sur le Malawi et la Namibie, la Banque mondiale estimait que la corruption coûtait au premier 5% de son produit intérieur brut (PIB), et l'évasion fiscale 9% de son PIB au second.

De nombreux acteurs du développement ont dénoncé ces abus. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et

## A fiscalité internationale, plan d'action international

En mai 2013, les pays de l'OCDE et du G20 ont adopté une déclaration sur « l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices » (BEPS). En clair, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE était prié de mettre sur pied un plan d'action permettant de combler un ensemble de failles dans le système fiscal international. Parmi les objets visés : les prix de transfert et l'évasion fiscale. Le document, publié en juillet de la même année, a été approuvé par les ministres des finances du G20, puis par les chefs d'Etat.

Le plan d'action part d'un constat : les lois fiscales internationales ne sont pas adaptées à la mobilité du capital, à l'économie numérique et

au fonctionnement des multinationales. Il y a souvent découplage entre le pays où l'entreprise est active et celui où elle choisit de payer ses impôts, en raison d'un taux très bas. En conséquence, les recettes budgétaires diminuent. Les pays en développement en souffrent particulièrement. Il s'agit, selon l'OCDE, « de doter les pouvoirs publics des instruments nationaux et internationaux permettant de relever ce défi ».

Le BEPS prévoit quinze mesures qui se déploieront en trois étapes, entre septembre 2014 et décembre 2015. Mesures avant tout techniques, constituées principalement de modifications de règles existantes et de recommandations.

Dans une prise de position, plus de 30 organisations non gouvernementales internationales (dont, pour la Suisse, la Déclaration de Berne et Alliance Sud) ont salué la création du BEPS, « attendue depuis longtemps ».

Parmi leurs recommandations, les ONG appellent toutefois l'OCDE et le G20 à ouvrir la porte des négociations aux petits pays en voie de développement et à faire des efforts pour renforcer le « Comité d'experts sur la coopération internationale en matières fiscales » de l'ONU.

Ce dernier, rattaché au Conseil économique et social (ECOSOC), est notamment chargé de veiller sur la Convention de l'ONU sur la double imposition et sur le manuel pour les négociations des traités bilatéraux entre pays développés et en développement. ■

le développement (CNUCED) enfonce le clou dans son rapport annuel 2014 : le placement de 8 à 15 % du patrimoine financier des particuliers dans des paradis fiscaux fait perdre entre 66 et 84 milliards de dollars aux pays en développement. Quant aux divers montages utilisés par les entreprises, entre évasion fiscale, fraude fiscale et fuite de capitaux, ils coûteraient plus de 160 milliards de dollars par an à ces mêmes pays, « c'est-à-dire un montant bien supérieur au montant cumulé que leur versent les pays développés ». Le même rapport affirme que « l'architecture fiscale internationale n'est pas parvenue à s'adapter à cette réalité ». Ce manque à gagner touche principalement le continent africain. Devant l'ampleur du problème, une série d'initiatives ont vu le jour ces dernières années pour tenter d'y remédier.

### Faire face aux abus

L'OCDE a créé en 2010 un groupe de travail sur la fiscalité et le développement, qui réunit des représentants de pays en développement, d'organisations régionales et internationales, de la société civile et du secteur privé.

La lutte contre l'évasion fiscale est en ligne de mire, et notamment la surveillance des prix de transfert, soit les prix

pratiqués entre des entités juridiques liées mais implantées dans des pays différents. Ces opérations permettent de délocaliser des profits depuis les pays d'activité vers des pays à faible fiscalité. Selon la CNUCED, la manipulation de ces prix est l'un des principaux outils d'évasion. Un programme de formation des administrations fiscales est en cours dans huit pays, organisé par l'OCDE en partenariat avec l'ATAF (voir encadré), la Banque mondiale et l'Union européenne.

Sur le plan mondial, l'échange d'informations entre administrations fiscales de différents pays est une idée qui fait son chemin. Elle est soutenue par le G8 et le G20 mais, selon l'OCDE, la plupart des pays en développement ne sont pas prêts à s'y soumettre car leur système fiscal n'est pas assez sophistiqué. L'organisation va proposer pour l'instant, entre autres, des « Inspecteurs des impôts sans frontières » au service des pays qui en font la demande. Ils seront chargés d'effectuer des vérifications fiscales, notamment dans le domaine international. Ces missions s'accompagneraient d'un transfert de savoir (« apprentissage par la pratique »). L'initiative devrait entrer en action début 2015, après une phase pilote qui doit se terminer fin 2014.

### L'ATAF, UNE INITIATIVE RÉGIONALE

L'Afrique est le continent le plus touché par l'évasion fiscale et autres flux financiers illicites. En 2008, l'idée d'une « initiative africaine pour l'Afrique » en matière fiscale est lancée par les commissaires fiscaux africains lors d'une conférence à Pretoria, en Afrique du Sud. La trentaine de pays présents s'accorde sur la nécessité d'une plateforme « pour accroître les performances des administrations fiscales en Afrique », améliorer la croissance, renforcer « la responsabilité de l'Etat envers ses citoyens et mobiliser les ressources domestiques ». L'ATAF (pour African Tax Administration Forum) est devenu une association internationale en 2012 et compte une quarantaine de membres d'Afrique subsaharienne, avec siège à Pretoria. Ce forum régional a pour but de promouvoir une administration efficace des impôts, notamment par le dialogue international et l'aide technique. Il est financé par ses pays membres (environ 30 % du budget) et par un groupe de donateurs dont la Suisse, la Norvège, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni. Il est aussi soutenu par la Banque africaine de développement. Le Forum a signé un accord de collaboration avec l'OCDE, avec qui il a édité en 2013 un « Guide pratique sur les échanges d'information pour les pays en développement ». Toujours avec l'OCDE, il a organisé en octobre 2014 un séminaire conjoint sur l'application des conventions fiscales. Il prévoit en janvier 2015 une formation de quatre jours en Grande Bretagne sur le thème « Fiscalité et développement ». La rencontre est organisée par l'Institut des études du développement (Université du Sussex) et le Centre pour l'impôt et le développement, une ONG britannique..

### Les compagnies minières en cause

D'autres mesures d'aide sont en cours. Le groupe de travail de l'OCDE s'intéresse entre autres aux avantages fiscaux concédés aux multinationales. Plusieurs pays en développement ont demandé le soutien de l'organisation dans ce domaine où règne trop souvent une « course vers le bas » afin d'attirer les investisseurs. Un juste milieu doit être trouvé entre attractivité et équité, mais les pays en développement ne sont pas toujours outillés pour négocier sur un pied d'égalité.

Le G8 de son côté<sup>1</sup>, suite à des affaires touchant ses membres (Amazon, Google, Starbucks), a lancé en 2013 un appel pressant à lutter contre l'évasion fiscale. A cette occasion, il a demandé aussi plus de transparence de la part des compagnies minières qui usent de « structures de propriété complexes (...) aux Pays-Bas et en Suisse » pour « éviter de payer des taxes dans les pays en développement ». A l'exception de la Russie, le G8 est formé de membres de l'OCDE, qui est bien placée pour émettre des directives : une grande partie des paradis fiscaux utilisés par les sociétés transnationales sont sous la juridiction de ses pays membres. L'organisation a par ailleurs préparé un plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices, le BEPS (voir page 5).

L'un des exemples les plus intéressants de contrôle des revenus est sans doute l'Initiative sur la transparence des industries extractives (EITI), fondée en 2003 et soutenue notamment par la Suisse. Cette coalition volontaire de gouvernements, d'entreprises et d'organisations non gouvernementales a établi des standards de transparence sur les paiements effectués par les compagnies aux Etats. Ces chiffres sont rendus publics dans un rapport annuel et les entreprises qui ne se plient pas à ces règles peuvent être exclues. La Banque mondiale a établi un fonds multidonateurs en 2004 pour soutenir l'assistance technique à l'EITI.

Pour la CNUCED, toujours dans son rapport 2014, la plupart des mesures nécessaires pour améliorer les recettes d'imposition internationale « peuvent être prises au niveau national, mais la coopération multilatérale demeure absolument capitale ». ■

<sup>1</sup> Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Russie.