

# La fiscalité en faveur d'un nouveau contrat social

*La pandémie a révélé les coûts de l'injustice fiscale : il est maintenant temps d'y remédier*

Alex Cobham



PHOTO MISE GRACEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR LE TAX JUSTICE NETWORK

**NOUS NE POUVONS PAS** nous permettre de repenser la politique budgétaire uniquement dans le contexte de la pandémie. Les crises du climat et de la biodiversité sont aussi bien présentes et toutes deux sont en définitive des crises de justice sociale.

Les réponses immédiates à la pandémie ont mis en évidence l'énorme pouvoir qu'ont les États d'agir pour le bien public. Mais nombre d'entre eux sont apparus indifférents aux brutales inégalités observées à la fois dans et entre les pays. Le changement radical nécessaire pour faire face à ces crises exige rien de moins que le renouvellement du contrat social. Il s'agit de placer les « quatre R de la fiscalité » au cœur de notre analyse et de notre action pour corriger nos règles fiscales qui ne fonctionnent plus et recréer l'obligation pour les gouvernements de répondre de leurs actes.

## La fiscalité source d'habilitation

Une fiscalité efficace est bien évidemment source de *recettes* et de *redistribution* : elle garantit que les États sont

en mesure de fournir des infrastructures et des services publics de qualité tout en réduisant les inégalités. Mais la fiscalité permet également la *refacturation* des biens publics et des « maux » publics (tels que la hausse des coûts pour la santé publique de la consommation individuelle de tabac). Toute réponse à la crise du climat qui implique de modifier le prix du carbone ou d'autres émissions en dépendra.

Mais le plus important de tous est le quatrième R de la fiscalité : la *représentation*. Le paiement de l'impôt est le ciment du contrat social. Lorsque les gens paient leurs impôts, ils sont habilités à exiger des comptes de leurs gouvernements sur la façon dont leur argent est dépensé. C'est pourquoi la part des recettes fiscales dans les dépenses publiques est l'une des très rares variables systématiquement associées à l'amélioration de la qualité et de l'intégrité des administrations publiques et à la réduction de la corruption.

Non seulement l'impôt donne aux États les moyens de garantir progressivement le respect des droits humains, mais il les motive aussi de plus en plus à tenir leur promesse à cet égard, en renforçant l'efficacité de la représentation politique. Et c'est l'impôt direct (disons l'impôt sur le revenu et les bénéfices plutôt que sur la consommation) qui est le plus crucial dans cette relation.

Paradoxalement, toutefois, les personnes et les ménages à plus faible revenu sont presque toujours les plus lourdement imposés proportionnellement à leur revenu brut, mais ils sont aussi les plus activement tenus à l'écart du processus.

Cela tient au fait que l'impôt payé par les ménages à plus faible revenu est pour l'essentiel sous forme de taxes indirectes. La consommation accapare nécessairement une plus grande part de leurs revenus et les taxes à la consommation pèsent plus lourdement sur eux (en réalité de manière régressive). Mais ces taxes sont loin d'encourager le sentiment de citoyenneté fiscale avec autant de force que l'impôt direct sur le revenu ou le patrimoine individuel. Dans la mesure où la taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes du même ordre se remarquent moins en général, ceux qui s'en acquittent se rendent moins bien compte et contribuent donc moins à renforcer la représentation politique et à favoriser la reddition de comptes et le contrat social.

Et bien entendu, les ménages à plus faible revenu sont beaucoup plus souvent constitués de personnes qui ont déjà du

## La pandémie aura eu un côté positif : les citoyens ont clairement vu le pouvoir qu'ont les États d'agir pour protéger la santé publique, mais aussi les profondes inégalités dans l'attribution de cette protection.

mal à être représentées. Ces ménages sont plus susceptibles, par exemple, d'avoir une femme comme chef de famille, de compter des personnes vivant avec un handicap, des personnes de groupes ethniques et linguistiques marginalisés et souffrant de discrimination raciale, et des personnes LGBTIQ.

Ces mêmes groupes sont aussi bien plus souvent susceptibles de se retrouver à l'écart des systèmes gouvernementaux officiels et sont donc souvent exclus des services publics et des transferts budgétaires. Autrement dit, les personnes de ces groupes ont toutes les chances de ne pas être prises en compte. Ces personnes passent systématiquement à côté des avantages offerts par les dépenses publiques, alors qu'elles y contribuent de manière disproportionnée par leurs impôts indirects.

Lorsque la fiscalité ne parvient pas à donner des résultats concrets au regard du quatrième R, celui de la représentation, elle aggrave ce problème et creuse les inégalités politiques aussi bien qu'économiques, affaiblissant le contrat social de ceux qui sont déjà marginalisés.

### Obstacles nationaux, échecs internationaux

Au niveau national, les incitations politiques ne sont absolument pas en phase avec la réalité. La popularité à court terme prime pour garantir le succès électoral et pousse à maintenir des impôts plus faibles et des taxes indirectes moins visibles qui dérangent moins les électeurs. Mais pour renforcer le contrat social à moyen et à long terme, il faut des impôts directs plus manifestes qui incitent les citoyens à exiger qu'on leur rende des comptes.

La pandémie aura eu un côté positif : les citoyens ont clairement vu le pouvoir qu'ont les États d'agir pour protéger la santé publique, mais aussi les profondes inégalités dans l'attribution de cette protection. La demande du public pour des services publics et une protection sociale véritablement universels confirme qu'il convient de prendre des mesures fiscales à plus long terme. Et il n'y a aucun doute sur ceux qui doivent assumer de nouvelles responsabilités fiscales : d'extrêmes inégalités de richesse se sont multipliées pendant la pandémie.

Toutefois, même avec une volonté politique nationale, les impôts directs sont trop souvent contrecarrés par les lacunes de la réglementation fiscale internationale. Ces règles et les propositions les plus récentes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne soumettent toujours pas les entreprises multinationales à l'impôt là où elles exercent leur activité économique. Elles

n'interdisent toujours pas la détention anonyme d'actifs et de flux de revenus, qui sont au cœur de toutes les affaires de fraude fiscale individuelle et plus largement de presque toutes les affaires de corruption et de flux financiers illicites.

Depuis la création du Tax Justice Network (Réseau pour la justice fiscale) en 2003, nous nous efforçons de diffuser à l'échelle mondiale l'« ABC de la transparence fiscale ». Le A correspond à l'automatisme des échanges d'informations financières, pour assurer que les autorités fiscales nationales soient au courant des comptes bancaires à l'étranger de leurs citoyens. Le B représente la transparence relative à la propriété effective (*beneficial ownership* en anglais) avec la mise en place de registres publics pour les entreprises, les fonds fiduciaires, les partenariats et autres structures juridiques, afin que ces entités ne puissent être utilisées de façon dissimulée à des fins frauduleuses. Et le C correspond à la déclaration pays par pays (*country by country* en anglais), mesure simple pour assurer la reddition de comptes des multinationales en cas de divergence entre le lieu où elles exercent leurs activités et celui où elles déclarent leurs bénéfices et paient leurs impôts.

De sensibles progrès ont été enregistrés. Au départ, toutes ces idées ont été balayées comme totalement irréalistes et utopiques, mais dix ans plus tard à peine, le Groupe des huit a confirmé son soutien aux accords d'échanges automatiques et aux déclarations pays par pays, puis le Groupe des vingt a adopté les trois idées sur le principe. Toutefois, les résultats restent mitigés aujourd'hui encore et les mécanismes de l'OCDE pour les échanges internationaux d'informations financières et de rapports pays par pays des entreprises privées excluent systématiquement les pays à plus faible revenu des bienfaits d'une telle coopération.

### Inégalités mondiales

Ces échecs au niveau international se traduisent par une profonde inégalité dans la répartition mondiale des droits d'imposition. Plus précisément, les pays à plus faible revenu se voient refuser le droit d'imposer avec efficacité le produit de l'activité économique et de la richesse accumulée sur leur territoire, avec des conséquences directes pour les habitants.

Le rapport « Justice fiscale : état des lieux 2021 », publié conjointement par l'Alliance mondiale pour la justice fiscale, Public Services International et le Tax Justice Network, estime que le manque-à-gagner mondial cumulé dû à la fraude fiscale transfrontalière commise par des personnes ayant des actifs non déclarés à l'étranger et par les entreprises multinationales représente environ 483 milliards

de dollars par an, soit un montant suffisant pour vacciner toute la population mondiale trois fois.

Les plus grandes pertes en termes absolus sont subies par les pays membres de l'OCDE (organisation qui guide la réglementation fiscale) dont beaucoup sont d'anciennes puissances impériales. Mais de loin les plus lourdes pertes, proportionnellement à leurs recettes fiscales ou à leurs budgets de la santé par exemple, sont subies par les pays à plus faible revenu, dont beaucoup sont d'anciennes colonies. Ces pertes se traduisent directement par des lacunes dans les services publics et en conséquence des lacunes dans le développement humain, avec notamment de nombreux milliers de décès évitables.

Simultanément, un certain nombre des pays les plus riches, pays membres de l'OCDE et leurs territoires dépendants, sont responsables de la grande majorité des pertes fiscales subies par d'autres. Pour garantir des résultats concrets des quatre R, nous devons nous attaquer aux inégalités sous-jacentes.

Imaginez un diagramme de Venn avec quatre cercles : l'un renferme les pays enrichis par leurs conquêtes impériales, un deuxième contient les pays qui ont la plus grande responsabilité historique de la crise du climat, un troisième cercle représente les pays qui profitent le plus de la répartition inégale des droits d'imposition mondiaux, et un quatrième renferme les pays qui ont stocké les vaccins contre la COVID-19 et les droits de propriété intellectuelle nécessaires pour les produire.

Nul besoin d'imaginer que les quatre cercles se chevauchent parfaitement pour comprendre deux choses. Premièrement, les pays à l'intérieur de la plupart de ces cercles semblent faire les mêmes choix à maintes et maintes reprises : privilégier par-dessus tout la satisfaction de leurs propres besoins perçus comme immédiats. Et deuxièmement, nous avons peu de chance de beaucoup avancer si nous ne changeons pas la dynamique fondamentale à l'origine de cette situation.

### Repenser la politique budgétaire

La pandémie offre peut-être dans son sillage, pour la première fois depuis des décennies, une marge de manœuvre politique permettant de changer significativement la politique fiscale pour combattre les inégalités.

Qu'il s'agisse des militants en faveur de la justice fiscale ou du Global Future Council sur le nouveau programme de politique budgétaire et monétaire du Forum économique mondial, les différents groupes s'accordent dans un consensus formidable, sans doute inédit, sur les mesures à prendre, telles qu'un impôt sur la fortune comme l'a décidé l'Argentine, et des impôts sur les bénéficiaires excessifs de sociétés comme Amazon qui ont perçu d'énormes revenus constatés d'avance, en tirant parti des mesures de confinement liées à la pandémie.

Au niveau mondial, le rapport final du Groupe de haut niveau des Nations Unies sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières (FACTI) a recommandé une série de mesures, notamment une convention fiscale des Nations Unies pour garantir une transparence systématique et pour créer un organe intergouvernemental inclusif à l'échelle mondiale chargé d'établir la réglementation fiscale, mesure préconisée depuis longtemps par le Groupe des 77. Le Groupe FACTI a également adopté notre proposition de créer un Centre de surveillance des droits d'imposition qui apporterait des analyses et des données systématiques sur les fraudes fiscales dans tous les pays, qu'ils en soient à l'origine ou victimes. S'agissant des pays principalement responsables des dommages à l'échelle mondiale, le simple fait d'exposer au grand jour les préjudices qu'ils causent représenterait une étape importante vers la responsabilisation ... et vers le rétablissement de leur propre contrat social avec le monde.

Les décideurs doivent conjuguer de nouvelles politiques fiscales progressives à des mesures de transparence nationales et internationales pour renforcer les quatre R de la fiscalité et, surtout, pour permettre un renouvellement constructif du contrat social dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu par habitant. Sans de telles mesures, nous risquons de ne pas trouver les réponses nécessaires face à la pandémie ou à la crise climatique, ni les moyens de réduire les inégalités injustifiées qui accablent notre monde. [FD](#)

ALEX COBHAM est directeur exécutif du Tax Justice Network.

