



Conseil économique et social

Distr. générale
25 juin 2019
Français
Original : anglais

Session de 2019

26 juillet 2018-24 juillet 2019

Réunion spéciale sur la coopération internationale en matière fiscale

Compte rendu analytique de la 11^e séance

Tenue au Siège, à New York, le lundi 29 avril 2019, à 15 heures

Présidente : M^{me} King (Saint-Vincent-et-les Grenadines)

Sommaire

Point 18 de l'ordre du jour : Questions relatives à l'économie et à l'environnement
(*suite*)

h) Coopération internationale en matière fiscale (*suite*)

Dialogue sur le thème « Fiscalité et protection de l'environnement »

Dialogue sur le thème « Fiscalité et inégalités »

Conclusion de la réunion spéciale

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Celles-ci doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum, portées sur un exemplaire du compte rendu et adressées dès que possible à la Chef de la Section de la gestion des documents (dms@un.org).

Les comptes rendus rectifiés seront publiés sur le Système de diffusion électronique des documents (<http://documents.un.org>).



La séance est ouverte à 15 h 20.

Point 18 de l'ordre du jour : Questions relatives à l'économie et à l'environnement (suite)

h) Coopération internationale en matière fiscale (suite)

Dialogue sur le thème « Fiscalité et protection de l'environnement »

1. **M^{me} Milne** (professeure et Directrice de l'Institut des politiques de fiscalité environnementale de la faculté de droit du Vermont), animatrice du dialogue, dit que dans l'analyse de la manière dont la fiscalité peut être utilisée pour protéger l'environnement, il convient de tenir compte de la situation des différents pays ainsi que de la difficulté de mettre la théorie en pratique. L'idée de taxer les activités du secteur privé qui génèrent des externalités négatives, comme la pollution, a été développée pour la première fois par l'économiste Arthur Pigou en 1920 et a inspiré la conception de nombreuses taxes environnementales dans le monde depuis le milieu du XX^e siècle. S'il est généralement impossible en pratique de fixer le niveau de ces taxes à hauteur du coût social de l'externalité en question, ainsi que l'envisageait Pigou, ces mesures ont néanmoins une influence réelle sur le comportement des pollueurs et génèrent des recettes qui peuvent être utilisées pour alimenter le budget général, traiter les problèmes environnementaux, remédier aux injustices découlant de l'imposition de la taxe et faire progresser la réforme fiscale.

2. Lors de la conception d'une écotaxe, il faut tenir compte aussi bien de son effet sur l'environnement, l'équité fiscale et l'économie que de sa faisabilité administrative et de son incidence budgétaire. Il importe également de déterminer quel niveau de l'administration doit prélever la taxe, selon le problème environnemental considéré, d'établir des partenariats entre autorités environnementales et fiscales afin de surmonter les habituels cloisonnements des compétences, d'intégrer la taxe dans une politique de l'environnement plus globale et de tenir compte des considérations politiques. Chaque pays peut concevoir des écotaxes adaptées à ses problèmes environnementaux, à son système fiscal, à la mentalité de ses habitants, aux particularités de son économie et à son organisation politique. Il est également possible de mobiliser le système fiscal dans son ensemble aux fins de la protection de l'environnement, en procédant à une réforme de la fiscalité environnementale, en supprimant les subventions aux activités nuisibles à l'environnement et en prenant des mesures d'incitation fiscale en faveur des activités respectueuses de

l'environnement, de manière par exemple à favoriser l'adoption de nouvelles technologies.

3. **M. Van Dender** [Responsable de l'unité chargée de la fiscalité et de l'environnement au Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)], intervenant, estime que les écotaxes ont un effet considérable sur le comportement des pollueurs et que des mesures simples donnent souvent des résultats positifs. Ainsi, à la suite de l'introduction d'une taxe sur le carbone par l'Australie en juin 2012, les émissions de carbone provenant de la production d'électricité ont immédiatement diminué, avant de rebondir rapidement en juillet 2014 après l'abrogation de la taxe en raison d'une controverse politique. Toutefois, les émissions dues au pétrole, qui n'avaient pas été incluses dans l'assiette fiscale, ont augmenté régulièrement entre juin 2012 et juillet 2014. Les taxes sur le carbone peuvent générer des recettes importantes, offrant l'occasion de créer des synergies entre politique fiscale et politique environnementale. En effet, elles permettent de réduire les émissions pour un coût inférieur à celui d'autres moyens d'action, car elles laissent les pollueurs libres de décider comment réduire leurs émissions.

4. Les taxes environnementales restent néanmoins sous-utilisées. Parmi les pays de l'OCDE, en 2000, la part des recettes fiscales environnementales dans le produit intérieur brut (PIB) variait entre moins de 1 % aux États-Unis d'Amérique et environ 5 % au Danemark ; elle a diminué entre 2000 et 2008, en partie en raison de l'amélioration des résultats environnementaux, mais surtout du fait de l'incapacité des États à tenir compte de la qualité de vie pour la fixation des taux d'imposition. En outre, pour les 42 pays de l'OCDE et du G-20 représentant 80 % des émissions mondiales de carbone, l'écart moyen entre le prix réel du carbone et le prix requis pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans l'Accord de Paris conclu au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui était de 76,5 % en 2018, se réduit à un rythme beaucoup trop lent. Les taux et les assiettes des taxes environnementales, ainsi que les objectifs pour lesquels les recettes sont utilisées, doivent être adaptés afin de susciter l'adhésion des populations et d'atténuer les répercussions sur les plus pauvres. Il faut également que les prix de l'énergie augmentent de manière progressive pour ne pas nuire à la compétitivité des entreprises.

5. **M. Coulombe** (Chef de la Division de la taxe de vente de la Direction de la politique de l'impôt du Ministère canadien des finances), intervenant, dit qu'en 2019, le Canada a mis en place un système fédéral de fixation des prix du carbone incluant une redevance

réglementaire sur la consommation de combustibles fossiles et un système de tarification en fonction de la production pour les grandes installations industrielles. La taxe sur la consommation de carburant, dont le montant a été fixé à 20 dollars canadiens par tonne d'équivalent dioxyde de carbone en 2019 et devra augmenter de 10 dollars canadiens par an jusqu'en 2022, n'est pas une mesure fiscale, car son objectif principal n'est pas de générer des recettes, mais de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La redevance est payée à l'Administration fédérale par les distributeurs de carburant enregistrés ; les consommateurs finals ne paient pas directement cette taxe, mais son montant peut être intégré dans le prix qu'ils payent pour le carburant. Les installations industrielles assujetties au système de tarification en fonction de la production ne paient pas de redevance sur les carburants qu'elles achètent, mais doivent payer une redevance carbone sur la partie de leurs émissions qui dépasse un certain seuil.

6. Lors de la conception de la taxe sur le carburant, un équilibre a été trouvé entre les principes de simplicité, de certitude et d'équité. Si le fait de cibler les distributeurs plutôt que chaque consommateur facilite la déclaration des émissions, il est nécessaire de garantir le principe de certitude quant aux obligations découlant de la redevance afin d'assurer la conformité. Les 22 types de combustibles couverts par la redevance ont été clairement définis et une méthode précise de calcul des taux a été mise au point, tenant compte du potentiel de réchauffement planétaire des gaz à effet de serre concernés, de la composition chimique typique des combustibles et des conditions de combustion correspondantes. Par souci d'équité, les taux applicables à l'essence et au diesel ont été réduits respectivement de 5 % et de 2 % pour tenir compte des prescriptions relatives à la teneur obligatoire en carburants renouvelables, et des règles spéciales ont été élaborées pour les carburants dont la teneur en carburant renouvelable dépasse un certain seuil.

7. Les parties prenantes des secteurs public et privé ont été largement consultées tout au long de l'élaboration du système de taxation du carburant et de tarification en fonction des résultats. Les compétences de l'Administration concernant la notification des émissions de gaz à effet de serre en application de l'Accord de Paris et les connaissances du secteur privé au sujet de la production de combustibles fossiles et de la chaîne logistique de distribution se sont révélées particulièrement utiles. À titre de précaution, le système fédéral de fixation des prix du carbone ne s'applique que dans les provinces et les territoires qui l'ont

expressément demandé ou qui n'ont pas encore établi un système conforme aux normes fédérales.

8. L'État rétrocède aux provinces ou aux territoires d'origine le produit du système fédéral de fixation des prix du carbone. En Ontario, au New-Brunswick, au Manitoba et en Saskatchewan, la majeure partie du produit de la redevance sur le carburant revient aux particuliers et aux ménages par l'intermédiaire du régime d'impôt sur le revenu des particuliers ; dans ces provinces, 7 ménages sur 10 devraient recevoir ces versements. Enfin, il est essentiel de renforcer les capacités de modélisation afin d'établir des projections des recettes générées par le système fédéral de fixation des prix du carbone et d'analyser ses répercussions sur l'économie, les émissions de gaz à effet de serre et les ménages.

9. **M. Pizarro** (professeur à l'Université de Santiago et ancien collaborateur du Ministère chilien de l'environnement), intervenant, dit qu'en septembre 2014, le Gouvernement chilien a promulgué un projet de réforme fiscale générale prévoyant trois taxes vertes. La première est une taxe sur les émissions de carbone provenant de sources fixes comme les chaudières et turbines d'une capacité de production d'électricité d'au moins 50 mégawatts. Son montant a été fixé à 5 dollars par tonne d'émissions de carbone sur la base du coût social estimé des émissions. Comme le Gouvernement n'a pas les moyens juridiques d'imposer un secteur plutôt qu'un autre, cette taxe est un moyen pour lui de recouvrer le coût des émissions en ciblant les machines génératrices de pollution. Ce dispositif exige également des grandes installations industrielles qu'elles déclarent leurs émissions, ce qui aide le Chili à s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national au titre de l'Accord de Paris.

10. La deuxième taxe, qui porte sur les polluants locaux également émis par les sources fixes, est proportionnelle aux dommages environnementaux causés par tonne d'émissions dans chaque municipalité, déterminés sur la base, notamment, du coût social estimé des émissions et de la population de la municipalité. Par son effet dissuasif sur la création d'installations industrielles dans les zones où le risque de dommage pour l'environnement est élevé, la taxe est un outil d'aménagement du territoire. Toutes les recettes de la taxe sont collectées par l'Administration centrale. La troisième taxe, qui frappe les véhicules neufs, est fondée sur les prévisions d'émissions de protoxyde d'azote au cours de la durée de vie du véhicule. Des mécanismes institutionnels complexes ont été mis en place pour faciliter l'application des trois taxes susmentionnées.

11. En 2018, les deux taxes sur les sources fixes ont rapporté 186 millions de dollars ; la taxe sur les émissions de carbone représente la part la plus importante des recettes, et le secteur énergétique est le principal contributeur. La taxe sur les ventes de véhicules neufs a rapporté environ 100 millions de dollars ; les ventes de voitures à essence, qui comptent pour 87 % des véhicules immatriculés au Chili, représentent 60 % des recettes, alors que les voitures diesel, sources des émissions les plus nocives, ont généré 40 % des recettes bien qu'elles ne représentent que 13 % des véhicules immatriculés. Ce ratio résulte de la pondération plus élevée qui est appliquée aux polluants les plus nocifs. De 2017 à 2018, les recettes provenant des taxes sur les sources fixes ont diminué de 1 %, ce qui correspond à une évolution favorable des effets sur l'environnement au cours de la même période, notamment une baisse de 7 % des émissions de particules.

12. La réforme de la fiscalité environnementale est essentielle à la réalisation des objectifs de développement durable et doit tenir compte des problèmes et des objectifs locaux. Les taxes environnementales sont un moyen pratique et efficace de protéger l'environnement et leurs répercussions négatives sur les populations vulnérables peuvent être atténuées. Elles permettent d'améliorer la transparence du secteur privé, d'obtenir des données cohérentes à l'appui de la formulation des politiques publiques et de créer une infrastructure institutionnelle propice au développement.

13. **M^{me} Aristizabal** (Coordinatrice du Sous-Comité chargé des questions de fiscalité environnementale et membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale), intervenante, dit que le Sous-Comité chargé des questions de fiscalité environnementale a été créé en 2017 pour recenser les besoins de conseil des pays en développement dans le domaine de la fiscalité environnementale, l'application des taxes carbone faisant l'objet d'une attention toute particulière.

14. Le Sous-Comité élabore un manuel qui donne aux pays en développement des conseils pratiques sur la manière de concevoir et d'appliquer des taxes carbone, tout en présentant d'autres instruments de protection de l'environnement. Le manuel traite des différentes raisons qui peuvent conduire les pays à introduire une taxe carbone selon leur situation et leurs priorités propres, du lien entre la fiscalité environnementale et les engagements internationaux des pays, des cadres institutionnels et politiques qui sous-tendent les taxes sur le carbone, des questions relatives à l'administration de ces taxes, de l'utilisation des recettes et de la relation

entre les taxes sur le carbone et d'autres moyens d'action tels que les subventions et les incitations et donne des exemples de mesures prises par différents pays dans le domaine de la fiscalité environnementale. Le manuel présente également deux manières d'appliquer les taxes carbone, dont l'assiette peut être définie en fonction soit de la teneur en carbone du carburant considéré, soit des émissions produites par une activité donnée. Les pays sont encouragés à faire part au Sous-Comité de leur expérience dans le domaine de la fiscalité environnementale afin qu'il en tienne compte dans le manuel. Le Sous-Comité organise un atelier sur l'expérience des pays d'Afrique subsaharienne qui se tiendra à Nairobi en juin 2019.

15. **M^{me} Milne** (professeure et Directrice de l'Institut des politiques de fiscalité environnementale de la faculté de droit du Vermont) demande s'il importe que les taxes environnementales aient une visibilité publique pour influencer le comportement des pollueurs.

16. **M. Pizarro** (professeur à l'Université de Santiago et ancien collaborateur du Ministère chilien de l'environnement) dit que l'expérience du Chili a clairement démontré l'importance de cette visibilité publique. Après l'introduction de la taxe sur les émissions de carbone, les entreprises énergétiques chiliennes se sont engagées à renoncer à l'utilisation du charbon et ont signé un accord avec le Ministère de l'énergie pour fermer les centrales au charbon existantes. Cette réponse hors de proportion par rapport au taux relativement faible de la taxe illustre l'importance du débat sociétal suscité par cette mesure.

17. **M. Coulombe** (Chef de la Division de la taxe de vente de la Direction de la politique de l'impôt du Ministère canadien des finances) dit que les États doivent non seulement faire connaître ces taxes du public, mais aussi communiquer de façon transparente sur l'utilisation des recettes fiscales et la manière dont ils comptent atteindre les objectifs de réduction des émissions.

18. **M^{me} Aristizabal** (Coordinatrice du Sous-Comité chargé des questions de fiscalité environnementale et membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale) dit que la Colombie a adopté un ensemble de réformes fiscales comprenant, entre autres, une taxe carbone et une taxe sur les sacs en plastique. La taxe sur les sacs en plastique a eu un effet plus spectaculaire sur le comportement des consommateurs que la taxe carbone, probablement en raison de sa plus grande visibilité.

19. **M. Van Dender** [Responsable de l'unité chargée de la fiscalité et de l'environnement au Centre de

politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)] dit que selon des études récentes, certains types de taxes environnementales, dont notamment les taxes carbone, pourraient avoir sur les comportements une influence plus marquée que d'autres à court terme, mais pas nécessairement sur le long terme. La transparence sur l'augmentation des taxes et l'utilisation des recettes est essentielle pour favoriser l'adhésion du public aux taxes environnementales.

20. **M^{me} Milne** (professeure et Directrice de l'Institut des politiques de fiscalité environnementale de la faculté de droit du Vermont) demande comment évaluer l'incidence des taxes environnementales sur l'équité dans des systèmes fiscaux complexes.

21. **M. Van Dender** [Responsable de l'unité chargée de la fiscalité et de l'environnement au Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)] dit que les pouvoirs publics doivent déterminer quelle part de leurs revenus les ménages des différents niveaux socioéconomiques consacrent à divers biens et services consommateurs d'énergie, en tenant compte de la distinction entre équité et accessibilité. Par exemple, comme les ménages à revenus élevés consacrent souvent une plus grande part de leurs revenus aux transports que les ménages à faibles revenus, une augmentation de la fiscalité dans le secteur des transports aurait des répercussions proportionnellement plus importantes sur les plus riches, ce qui favoriserait une plus grande équité ; mais une telle mesure contraindrait tout de même les plus pauvres à dépenser davantage en termes absolus, ce qui contreviendrait au principe d'accessibilité financière. Il est encourageant de constater que selon certaines études, il suffirait de consacrer un tiers des recettes des taxes environnementales à l'amélioration de l'accessibilité financière pour obtenir des résultats probants.

22. **M. Coulombe** (Chef de la Division de la taxe de vente de la Direction de la politique de l'impôt du Ministère canadien des finances) dit que les États doivent être capables d'évaluer en interne les effets directs et indirects de divers scénarios de prix sur les ménages et les autres acteurs et de déterminer les moyens les plus efficaces d'utiliser les recettes en fonction des types de fiscalité, des sources d'énergie en jeu ainsi que des facteurs économiques propres à chaque contexte.

23. **M. Pizarro** (professeur à l'Université de Santiago et ancien collaborateur du Ministère chilien de l'environnement) dit qu'à long terme, les taxes

environnementales bénéficient de manière non proportionnelle aux plus pauvres, en particulier du fait de leur vulnérabilité face aux changements climatiques. En effet, il faut faire un bilan global des coûts et avantages de cette fiscalité : au Chili, par exemple, la pollution de l'environnement coûte plus de 8 milliards de dollars par an et entraîne plus de 3 000 décès prématurés, tandis que les recettes provenant des taxes sur les polluants locaux ne s'élèvent qu'à 25 millions de dollars.

24. **M. Protto** (membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale) demande comment sensibiliser les législateurs aux taxes environnementales et les encourager dans cette voie.

25. **M^{me} Aristizabal** (Coordonnatrice du Sous-Comité chargé des questions de fiscalité environnementale et membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale) dit que la signature de l'Accord de Paris par le Gouvernement colombien a envoyé aux parlementaires du pays un signal fort quant à la nécessité de prendre des mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques. La coordination des différentes branches de l'État est également un facteur essentiel. Par exemple, le document d'orientation sur la protection de l'environnement élaboré par plusieurs ministères colombiens a guidé les législateurs dans l'élaboration d'un projet de réforme de la fiscalité verte. Les recommandations formulées par le Comité des politiques de l'environnement dans le cadre du processus d'adhésion de la Colombie à l'OCDE, ainsi que les autres recommandations formulées par le Centre de développement de l'OCDE, sont également des éléments importants qui ont inspiré l'action menée dans ce domaine.

26. **M. Ríos Sánchez** (Mexique) demande comment les États peuvent fixer des taux d'imposition appropriés pour atteindre les objectifs en matière de changements climatiques tout en évitant des répercussions négatives sur la croissance économique.

27. **M. Fondukov** (Fédération de Russie) demande comment assurer la compatibilité entre l'impératif de collecte de recettes et celui de modification à long terme du comportement des pollueurs.

28. **M. Van Dender** [Responsable de l'unité chargée de la fiscalité et de l'environnement au Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)] dit que pour atteindre les objectifs fixés dans l'Accord de Paris, les prix du carbone devront augmenter fortement au cours des deux prochaines décennies au moins, ce qui générera des recettes

importantes tout en entraînant un changement des comportements. Si des recettes supplémentaires s'avéraient nécessaires une fois les objectifs de réduction des émissions atteints, les États pourraient envisager d'autres solutions que les taxes sur le carbone ; dans le secteur des transports, par exemple, il pourrait s'agir d'une taxe sur la conduite automobile. Les répercussions potentielles des taxes carbone sur la croissance économique doivent être analysées à l'aune des risques importants que posent les changements climatiques, risques qui pourraient être mieux gérés grâce à l'établissement de systèmes de tarification du carbone permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

29. **M. Pizarro** (professeur à l'Université de Santiago et ancien collaborateur du Ministère chilien de l'environnement) dit que pour atténuer les répercussions des taxes carbone sur la compétitivité économique, il faut développer les marchés mondiaux et introduire des mécanismes de compensation aux niveaux national et international. En outre, l'effet des réductions d'émissions sur la qualité de vie doit être pris en compte. Les pays devraient considérer les taxes environnementales comme des moyens de compléter d'autres politiques et s'employer à mettre en place l'infrastructure institutionnelle nécessaire à leur application avant d'aborder des questions telles que les taux d'imposition, la compétitivité et l'équité.

Dialogue sur le thème « Fiscalité et inégalités »

30. **M. Prichard** (professeur à l'Université de Toronto, Canada), modérateur, dit que l'importance de l'équité est souvent négligée lorsqu'il s'agit de prélever des recettes fiscales pour la réalisation des objectifs de développement durable. De l'avis de nombreux experts, trois grands principes sont fondamentaux en ce qui concerne l'équité : il faut ajuster les régimes fiscaux nationaux et utiliser les transferts directs de l'État pour réduire la pauvreté afin que les pauvres reçoivent plus du système qu'ils n'y contribuent ; les riches doivent être taxés plus lourdement que les pauvres, non seulement à des fins de redistribution, mais aussi pour éviter l'accumulation extrême des richesses et du pouvoir entre les mains d'une partie restreinte de la population ; enfin, de manière horizontale, les personnes ayant des revenus et des patrimoines similaires doivent être taxées de manière similaire et traitées également devant la loi.

31. Si l'on compare le revenu avant impôt et le revenu après tous les impôts et transferts directs de l'État, il est possible de repérer les défaillances du système actuel. Les États qui ont adhéré récemment à l'Organisation de coopération et de développement économiques

(OCDE), comme le Chili, le Mexique, la République de Corée et la Turquie, réussissent généralement moins bien que les pays à faible revenu à tirer parti du système fiscal pour redistribuer les revenus et réduire la pauvreté et les inégalités. De même, certains pays à faible revenu utilisent la fiscalité et les transferts directs de l'État avec moins de succès, voire aggravent la pauvreté en s'appuyant trop sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) plutôt que sur une fiscalité progressive assortie de transferts directs aux plus pauvres.

32. En ce qui concerne l'utilisation de la fiscalité et des transferts directs de l'État, quatre différences essentielles apparaissent entre les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. Premièrement, l'impôt direct sur le revenu des particuliers ne représente que 2 % du PIB des pays non membres de l'OCDE, contre près de 10 % pour les pays membres de l'OCDE. Les premiers ont notamment du mal à assujettir à l'impôt le secteur informel, très important, ainsi que les particuliers fortunés, pour un certain nombre de raisons, dont la faible taxation des revenus professionnels et des gains en capital, la faible progressivité de l'impôt, l'optimisation et la fraude fiscales internationales et l'application insuffisante du régime fiscal national.

33. Deuxièmement, il n'existe généralement pas d'impôt sur le patrimoine ni sur les successions dans les pays non membres de l'OCDE, alors que même dans les pays membres de l'OCDE, l'impôt sur la fortune est affaibli sous l'effet de considérations politiques et du fait des difficultés que pose son recouvrement au niveau international. L'impôt foncier, qui se prête mieux à une approche fiscale unifiée, ne représente que 0,5 % du PIB dans les pays à faible revenu, contre 2 % à 3 % dans les pays membres de l'OCDE.

34. Troisièmement, bien qu'il soit difficile de recueillir des données concluantes sur l'impôt sur les sociétés internationales, il est généralement admis que les sociétés multinationales transfèrent une grande partie de leurs bénéfices vers des pays à fiscalité réduite pour réduire leur assujettissement à l'impôt. Les pays à faible revenu font face à des difficultés particulières car ils ne disposent pas des données et des capacités nécessaires pour appliquer les règles de l'OCDE en matière d'impôt sur les sociétés. En conséquence, ils perçoivent des recettes fiscales moindres, et des conditions de concurrence inégales sont créées entre les entreprises nationales et internationales.

35. Quatrièmement, des études menées en Sierra Leone et en République démocratique du Congo ont montré qu'une grande partie de la charge fiscale qui pèse sur les citoyens des pays à faible revenu n'est pas

visible, car elle correspond à des prélèvements ou des frais informels d'utilisation des services locaux et des paiements non comptabilisés pour des services publics ou privés, qui sont autant de coûts engagés aux niveaux local et sous-national. Ils représentent parfois de 5 % à 10 % du revenu moyen des habitants, voire davantage pour les plus pauvres.

36. **M. Mosioma** (Directeur exécutif pour l'Afrique du Réseau mondial pour la justice fiscale), intervenant par liaison vidéo depuis le Kenya, dit que les inégalités sont un phénomène mondial qui s'amplifie et dont les effets dévastateurs se font sentir sur le continent africain. Selon une étude du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 10 des 19 pays les plus inégaux du monde se trouvent en Afrique. En outre, bien que l'Afrique soit récemment devenue le continent où la croissance du nombre de millionnaires en dollars est la plus rapide et que l'extrême pauvreté y ait globalement reculé, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté a pourtant augmenté. La croissance du continent africain s'oriente vers des secteurs à forte intensité capitaliste tels que l'exploitation minière, la finance, l'immobilier et la technologie, et se concentre dans quelques pays seulement. En revanche, les secteurs à forte intensité de travail tels que l'industrie manufacturière, l'agriculture et la construction se sont contractés, entraînant une augmentation des inégalités et une concentration accrue des revenus.

37. La concentration des richesses entre les mains d'une élite a une incidence directe sur la nature des politiques adoptées, car un État composé de quelques riches et de nombreux pauvres risque fort d'être contrôlé par les riches. Selon l'édition 2019 des *Perspectives fiscales africaines* publiées par le Forum africain sur l'administration fiscale, 30 % de l'impôt en Afrique est perçu sous forme de taxes sur la consommation. Les pressions exercées sur les États pour qu'ils augmentent leurs ressources intérieures ont conduit à l'émergence de systèmes fiscaux agressifs dans lesquels les riches utilisent leur influence politique pour résister à l'impôt. Ainsi, en 2017, les pressions politiques ont conduit le Kenya à revenir sur sa décision d'imposer les gains en capital, tandis que l'Ouganda a rejeté un projet prévoyant d'imposer une taxe sur l'achat de terres au-delà d'une certaine valeur. Certaines mesures progressistes ont néanmoins été appliquées, comme l'introduction en Ouganda d'une taxe sur les particuliers fortunés, qui a permis de percevoir 3 millions de dollars en six mois.

38. La concurrence fiscale incite également les États à mettre en place de nombreuses mesures fiscales au bénéfice des entreprises, ce qui entraîne une réduction

drastique de l'assiette fiscale et un recours accru à la fiscalité indirecte. On estime que les pays africains perdent quelque 87 milliards de dollars par an à cause des flux financiers illicites, en grande partie parce que les sociétés multinationales transfèrent leurs bénéfices à l'étranger et exploitent les failles des systèmes fiscaux peu robustes de ces pays. Le Kenya, par exemple, perdrait jusqu'à 1 milliard de dollars par an du fait des mesures incitatives visant à attirer l'investissement étranger direct (IED).

39. Pour s'attaquer aux inégalités en Afrique, les pays doivent concevoir des politiques multidimensionnelles. Il leur faut étudier les moyens d'accroître la fiscalité directe, en particulier pour les personnes à revenu élevé, au moyen de l'impôt sur les gains en capital, de l'impôt foncier et d'autres impôts sur la fortune et introduire des mesures visant à empêcher l'évasion fiscale pratiquée par les acteurs des secteurs de l'économie généralement moins structurés, comme l'immobilier. Dans le contexte de la numérisation croissante de l'économie, l'investissement dans les technologies de l'information peut également faciliter le recouvrement des recettes. En outre, il convient de prendre des mesures pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration des politiques fiscales, puisque l'impôt devrait être perçu par consentement et non par coercition. Il convient de noter que les politiques de lutte contre la pauvreté, comme l'investissement dans l'éducation et la productivité, contribuent à la lutte contre les inégalités, mais que si elles ne sont pas accompagnées d'une imposition progressive et de programmes sociaux bien ciblés, elles peuvent conduire à une progression accélérée des disparités de revenus.

40. **M^{me} Tamba** (membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale), intervenante, dit que l'État joue un rôle crucial en veillant à ce que les impôts et les prestations aient un effet positif et améliorent la disponibilité et le caractère égalitaire des services publics et des services sociaux. Un juste dosage entre une fiscalité progressive et des politiques de dépenses ciblées, ainsi qu'une mise en œuvre et une administration équitables des systèmes fiscaux permettent d'améliorer la redistribution et de réduire les inégalités sociales et économiques. Toutefois, les recherches menées par l'ONU en Afrique subsaharienne ont montré que les politiques qui permettent de réduire efficacement la pauvreté n'ont pas nécessairement le même effet sur les inégalités de revenus et qu'elles peuvent même les accroître si elles ne s'accompagnent pas de programmes ciblés de protection sociale et d'une fiscalité progressive.

41. En Afrique, différentes mesures fiscales ont été utilisées pour réduire les inégalités. Au Libéria, les

contrats de concession stipulent que les ressources doivent être allouées au bénéfice direct des pays dans lesquels la société concernée opère. Au Ghana, le système national d'assurance maladie est financé par des prélèvements sur certains biens et services et des cotisations de sécurité sociale et d'assurance nationale supplémentaires. En conséquence, la qualité et l'accessibilité du système de soins de santé ghanéen sont excellentes. Plusieurs États ont pris des mesures ciblant spécifiquement les 30 % à 40 % de la population les plus pauvres, telles que des investissements dans l'éducation publique, l'agriculture et les installations visant à protéger les denrées périssables, destinées aux pauvres en milieu rural. La stratégie de la Chine visant à accélérer le développement des infrastructures en Afrique s'est avérée particulièrement opportune. Certains pays africains ont appliqué avec succès des programmes de transferts en espèces : l'un de ces programmes mis en œuvre au Libéria en 2010 a bénéficié à plus de 3 000 ménages.

42. Il est clair qu'il faut accélérer la lutte contre les inégalités, en particulier en Afrique, où se trouvent 27 des 28 pays les plus pauvres du monde, qui représente actuellement 16 % de la population mondiale et qui devrait représenter 40 % de la population mondiale d'ici à 2100. Le chômage élevé, la corruption, l'approvisionnement irrégulier en eau, l'insuffisance des services de santé et le manque de débouchés ont précipité un exode depuis les pays africains. Ce phénomène a culminé avec la crise des migrants. Avec l'avènement de la connectivité universelle et l'amélioration de l'accès à l'Internet, les gouvernements sont de plus en plus tenus responsables et appelés à prendre d'urgence des mesures pour éviter de devoir faire face au mécontentement des populations. Bien que de nombreuses bonnes pratiques et lois aient été élaborées, leur mise en œuvre n'a pu être menée à bien faute de volonté politique et de capacités, ce qui constitue un défi majeur. Pour que les pays africains puissent réaliser les objectifs de développement durable, ils doivent élaborer des plans d'action assortis d'objectifs mesurables et envisager de dénoncer publiquement ceux qui entravent leur mise en œuvre.

43. **M. Fuentes-Nieva** (Directeur exécutif d'Oxfam Mexique), intervenant, dit que la fiscalité est un élément clef du contrat social entre les États et les citoyens et qu'elle constitue donc un facteur crucial de la méfiance à l'égard des institutions établies qui grandit dans le monde. En vertu du contrat social, les citoyens acceptent de sacrifier une partie de leur liberté et de payer des impôts à l'État en échange de la sécurité et de biens et services d'intérêt public. Cependant, l'écart croissant entre les demandes des citoyens et les services

fournis par les États signifie qu'il est nécessaire de définir un nouveau contrat social et donc de revoir les politiques fiscales générales. L'aggravation des disparités de revenus et de richesses et le fait que les plus riches échappent à l'impôt sont les principales raisons de l'affaiblissement du contrat social. Les écarts considérables selon les pays entre les revenus avant impôt et après impôt montrent que les inégalités ne sont pas une fatalité, mais le résultat de décisions politiques.

44. L'amélioration du civisme fiscal et de la confiance entre les citoyens et l'État est un élément crucial pour l'augmentation des recettes fiscales aux fins de la lutte contre la pauvreté. La fiscalité doit donc être analysée en conjonction avec les dépenses publiques, car en l'absence de transparence sur les dépenses publiques financées par les impôts, il est difficile pour les gouvernements de justifier des taux d'imposition suffisamment élevés pour lutter contre la pauvreté et les inégalités conformément aux objectifs de développement durable. Il est tout aussi essentiel pour les gouvernements d'améliorer le civisme fiscal en démontrant que l'argent public n'est pas détourné par la corruption.

45. Le civisme de la population et le respect du contrat social pourraient également être améliorés grâce à un resserrement du lien entre les dépenses publiques et les communautés dans lesquelles les impôts sont perçus. Le Mexique en est un exemple : les impôts représentent 20 % de son PIB, mais sa dépendance de plusieurs décennies à l'égard des recettes pétrolières s'est traduite par la mise en place d'un système fiscal qui privilégie les impôts fédéraux aux dépens des impôts perçus dans les États ou au niveau local. Dans leur domaine de compétence fiscale (par exemple en ce qui concerne la possession d'une voiture), les États se sont parfois engagés dans une course au nivellement de la fiscalité vers le bas. De même, les municipalités ne perçoivent généralement pas d'impôt foncier alors même qu'elles en ont la possibilité. Il faudrait donc examiner plus attentivement dans quelle mesure les impôts et transferts municipaux, étatiques et fédéraux influent sur la répartition des revenus et sur les inégalités et comment ils pourraient être utilisés pour renforcer le contrat social.

46. La mondialisation a eu une incidence négative sur les recettes fiscales en augmentant les possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Ces questions ne peuvent être résolues par les États seuls, mais exigent une coopération internationale. L'Organisation des Nations Unies et d'autres instances internationales ont une influence importante à cet égard, car sans efforts au niveau mondial pour mettre fin aux paradis fiscaux, les riches continueront d'avoir la possibilité de limiter leur

taux d'imposition effectif, contrairement au reste de la population. Faute de mesures contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale, le civisme des contribuables s'est davantage détérioré, parce que l'injustice du contrat social apparaît plus clairement au public qui s'aperçoit que les plus riches bénéficient des services de l'État sans payer d'impôts.

47. **M. Ríos Sánchez** (Mexique) dit que pour évaluer la situation fiscale du Mexique et déterminer les mesures à prendre, il importe de recueillir des informations auprès des organisations non gouvernementales. Des études ont montré que les transferts directs conçus par le Gouvernement mexicain ont été assez efficaces. Néanmoins, le Gouvernement mexicain est conscient que pour réaliser l'objectif 10, il doit promouvoir le fédéralisme et améliorer la coordination entre les institutions étatiques et municipales.

48. **M. Fuentes-Nieva** (Directeur exécutif d'Oxfam Mexique) dit qu'il est essentiel pour le Mexique d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de l'administration, de veiller à appliquer le principe de responsabilité aux autorités municipales, étatiques et fédérales et d'améliorer le civisme fiscal des citoyens.

49. **M^{me} Tan** (Observatrice de Singapour) rappelle que de nombreux États ont aboli les droits de succession, que l'impôt foncier ne représente que 2 % du PIB des pays membres de l'OCDE et que de nombreux États ont des difficultés à imposer les actifs incorporels des plus riches. Elle demande comment les États peuvent administrer et appliquer un impôt sur la fortune progressif qui permette de générer des recettes suffisantes.

50. **M. Prichard** (professeur à l'Université de Toronto, Canada) dit que les pays parviennent généralement mieux à appliquer l'impôt foncier que d'autres types d'impôt sur la fortune. Toutefois, comme les actifs corporels ne représentent généralement qu'une faible part du patrimoine des particuliers fortunés, l'impôt foncier ne peut se substituer aux impôts sur la fortune qui permettent une redistribution plus large. Les États hésitent également à établir des impôts sur la fortune de plus vaste portée, comme les droits de succession. Bien que de récentes réformes mises en œuvre au niveau international, telles que l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales entre les pays, facilitent l'imposition des revenus, il est essentiel de trouver des moyens de favoriser non seulement l'imposition des revenus mais aussi celle d'un plus vaste ensemble d'éléments de patrimoine.

51. Les récents changements politiques ont également érodé l'efficacité de l'impôt sur la fortune. Aux États-

Unis, les politiques de réduction des droits de succession ont réduit les recettes. L'impôt sur la fortune n'est efficace que lorsque les États ont la volonté politique de le faire respecter. En s'appuyant sur les nouveaux outils dont ils disposent, les États peuvent réintroduire des impôts sur la fortune et les appliquer plus efficacement, améliorant ainsi l'équité.

52. **M. Alemayehu** (Observateur de la Global Alliance for Tax Justice) dit que le débat actuel sur la fiscalité et les inégalités aurait dû être axé sur les contraintes internationales auxquelles sont confrontés les pays en développement et non sur les éventuelles mesures normatives de politique fiscale interne. Les efforts internationaux visant à améliorer les régimes fiscaux sont actuellement fragmentés ; l'Organisation des Nations Unies est la seule organisation qui soit légitimement à même de les unifier. Un processus parallèle a été engagé sous les auspices de l'OCDE, principalement en raison de certaines manœuvres visant à marginaliser les débats tenus à ce sujet à l'ONU. Bien que l'échéance fixée pour la réalisation des objectifs de développement durable approche à grands pas, la communauté internationale ne fait pas preuve d'une diligence suffisante pour endiguer les flux financiers illicites, la fraude et l'évasion fiscales. Si l'ONU ne peut pas trouver les moyens d'alléger les contraintes extérieures qui pèsent sur les pays en développement, il est illusoire d'attendre de ces derniers qu'ils s'emploient à rendre leur régime fiscal national moins régressif ou qu'ils mettent en œuvre nombre des bonnes initiatives élaborées pour mobiliser les ressources intérieures.

53. **M. Malik** (Observateur d'Indigenous Peoples' Survival Organization) dit que l'impôt est un don obligatoire qui permet de faire fonctionner non seulement les États, mais aussi les organisations internationales comme l'ONU. Toutefois, l'impôt étant constitué d'argent, il est souvent sujet à la corruption et au blanchiment. Toute solution globale visant à améliorer la fiscalité devrait prévoir d'intégrer dans les programmes scolaires l'apprentissage du devoir civique que constitue le paiement de l'impôt. Il importe d'enseigner à la prochaine génération de nobles qualités de ce genre pour faire face durablement aux difficultés rencontrées dans l'administration et la perception de l'impôt.

54. **M^{me} Tamba** (membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale) dit que l'éducation civique est un aspect important du respect des obligations fiscales dans toute campagne d'éducation fiscale. Au Libéria, la participation active de la société civile à la promotion de l'éducation des contribuables et à la responsabilisation du

Gouvernement à l'égard des politiques de dépenses a permis d'améliorer le respect des obligations fiscales.

55. **M. Mosioma** (Directeur exécutif pour l'Afrique du Réseau mondial pour la justice fiscale), répondant à la question de la représentante de Singapour, dit qu'étant donné qu'une grande partie de la richesse assujettie à l'impôt par les pays en développement se trouve à l'étranger, les solutions nationales n'ont qu'un effet limité. Il faut donc mettre l'accent sur l'amélioration du système financier mondial, qui est largement reconnu comme imparfait et propice aux sorties de fonds des pays en développement. Les pays en développement ont recours aux taxes sur la consommation et aux incitations fiscales, d'une part parce qu'ils ne sont pas en mesure d'imposer les bénéfices des entreprises, en particulier lorsque les sociétés multinationales se livrent à l'évasion et à la fraude fiscales, d'autre part en raison des écarts croissants entre les taux d'imposition réglementaires et les taux effectifs.

56. Les solutions à ces problèmes doivent être convenues dans un contexte mondial. Les pays en développement et les pays développés doivent s'unir pour concevoir, sous les auspices de l'ONU, un système de gouvernance mondiale efficace qui soit mutuellement bénéfique pour tous. En outre, il faut faire des efforts pour accroître la transparence, notamment en ce qui concerne l'endroit où les sociétés déclarent leurs bénéfices et le rôle du système du dépositaire dans les régimes fiscaux.

57. **M^{me} Tamba** (membre du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale) dit que les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont actuellement plus importants que l'aide au développement versée aux pays africains. Pour réduire la pauvreté en Afrique, il est donc crucial d'intensifier les efforts visant à limiter les flux financiers illicites.

Conclusion de la réunion spéciale

58. **La Présidente** dit que les dialogues qui ont eu lieu au cours de la réunion spéciale ont clairement montré que malgré les progrès réalisés dans la mise en place d'une architecture fiscale mondiale respectueuse des priorités nationales, régionales et mondiales du développement durable, des efforts supplémentaires restent nécessaires. Les résultats et les conclusions de cette réunion devraient s'inscrire dans l'ensemble de plus en plus vaste des recommandations faites aux pays au sujet des politiques fiscales propres à appuyer les stratégies nationales de développement durable. Les participants devraient continuer à utiliser le Conseil comme une instance leur permettant d'élaborer et de

faire connaître ces recommandations, d'échanger des données d'expérience et des enseignements, de mettre en évidence certains besoins d'appui aux capacités et de promouvoir des initiatives multipartites.

La séance est levée à 18 h 5.