

Politique économique extérieure et questions fiscales internationales

MARK HERKENRATH, Alliance Sud

Ce chapitre traite de l'Objectif de développement durable (ODD 17), qui appelle à un partenariat mondial pour réaliser l'Agenda 2030. Cet objectif exige de tous les États qu'ils mobilisent une part plus importante de leurs ressources en vue du développement durable (17.1) et demande aux pays industrialisés de s'engager davantage dans la coopé-

ration au développement (17.2). L'ODD 17 vise à améliorer la coordination et la cohérence des politiques en faveur du développement durable (17.14), ainsi qu'à garantir à tous les pays une marge de décision suffisante pour mettre en œuvre une politique durable et nouer des relations commerciales équitables (17.10–17.12). Les objectifs concernant les marchés fiscaux et financiers sont

également centraux. L'ODD 16.4 prône la réduction des flux financiers déloyaux et l'ODD 10.5 vise une régulation des marchés financiers. À cela s'ajoutent des objectifs concernant la politique commerciale sur les marchés agricoles mondiaux (objectif 2.b).

L'Agenda 2030 enjoint les pays riches tels que la Suisse à augmenter de manière substantielle les moyens qu'ils investissent dans la coopération internationale au développement – un impératif auquel la Suisse **ne répond malheureusement pas actuellement**. Afin d'accroître la cohérence des politiques en vue du développement durable, les pays riches doivent surtout réformer leur politique économique extérieure et leur politique financière et fiscale, de manière à ne plus freiner la mobilisation de ressources nationales dans les pays moins privilégiés. Les États sont mis au défi de réguler le commerce international, notamment celui de matières premières, de lutter contre les flux financiers illicites et de prendre des mesures contre les transferts de bénéfices de sociétés multinationales pour des raisons fiscales.

La Suisse assume une lourde responsabilité dans tous ces domaines. Elle est l'un des principaux centres financiers du monde et, avec 30 % de part de marché, occupe un rang de leader international dans la gestion des fortunes étrangères. Elle abrite le siège de nombreuses multinationales, dont plusieurs sont actives dans le commerce des matières premières. Il n'est dès lors pas surprenant qu'environ 20 % de ce commerce¹ au niveau mondial passe par la Suisse. Le Conseil fédéral se refuse pourtant à soumettre celui-ci à des prescriptions en matière de transparence qui pourtant de poursuivre des abus tels que la corruption. Dans sa proposition de révision du droit des sociétés anonymes, le gouvernement suisse se borne à formuler des règles de transparence calquées sur celles de l'Union européenne pour les entreprises opérant dans le domaine de l'extraction des matières premières. Ces règles n'affectent cependant pas leur commerce, qui revêt une importance centrale pour la Suisse.

Dans l'ensemble, les politiques que la Suisse mène à l'extérieur de ses frontières en matière d'économie, de finances et de fiscalité font peu de cas des droits humains et des exigences de l'Agenda 2030 pour le développement du-

> voir également : Moyens de mise en œuvre

nable. Un rapport détaillé récemment publié par plusieurs ONG suisses recense des lacunes dans plusieurs domaines sensibles.² Dans un autre rapport destiné au Conseil des droits de l'homme, l'expert onusien Juan-Pablo Bohoslavsky a en particulier mis le doigt sur les défaillances de la lutte contre les flux financiers illicites et sur des problèmes liés à la taxation des entreprises internationales.³

Politique économique extérieure: commerce et investissements

La stratégie d'économie extérieure de la Confédération n'accorde aucune place à l'Agenda 2030 et aux objectifs de développement durable. Cette stratégie date de 2004 et sa dernière mise à jour remonte à 2011. Le principe du développement durable y est certes mentionné mais seulement comme tâche de la coopération économique au développement. Il est donc grand temps pour le Conseil fédéral de rédiger une nouvelle stratégie d'économie extérieure. La concrétisation de l'Agenda 2030 et la mise en cohérence des politiques en faveur du développement durable doivent y figurer en tant que tâches stratégiques centrales.

Il faut relever que **les entreprises dont le siège est en Suisse** n'ont actuellement aucune obligation de s'assurer que leurs investissements directs à l'étranger et leurs chaînes d'approvisionnement ne constituent pas un risque pour les droits humains et l'environnement. Dans son plan d'action pour la mise en œuvre des directives de l'ONU sur les entreprises et les droits humains, le Conseil fédéral écarte l'option d'un « *smart mix* » contenant des mesures légales obligatoires. Il mise presque exclusivement sur une responsabilisation des entreprises et sur des mesures volontaires. Une initiative populaire, désormais soutenue par une centaine d'organisations de la société civile, vise à y remédier.⁴ Le Conseil fédéral a recommandé au Parlement et au peuple de la rejeter.

Au niveau de ses **accords de libre-échange**, la Suisse a conclu par le passé des accords sans clauses de sauvegarde spécifiques portant sur les droits humains et le développement durable, en général conjointement avec l'Association européenne de libre-échange AELE mais également de manière bilatérale, par exemple avec la Chine. Durant les négociations, elle s'efforce bien d'inclure de telles clauses, ainsi que des chapitres sur le développement durable, mais elle semble en même temps tout à fait prête à accepter des compromis. Elle n'hésite pas à négocier avec des pays ayant refusé de signer d'importants accords internationaux sur la **protection de l'environnement** ou des conventions sur le droit du travail, de même qu'avec des pays dans lesquels les droits humains sont menacés. Il est d'autant plus inquiétant que malgré diverses interventions parlementaires, le Conseil fédéral continue à signer des accords de libre-échange sans vérifier préalablement leurs répercussions sur les droits humains et sur **d'autres aspects du développement durable**.

En parallèle, des subventions et mesures de protection non tarifaires en faveur de l'agriculture suisse entraînent des distorsions considérables de la concurrence dans le commerce agricole international. Des entreprises agricoles produisant de manière durable dans les pays en développement en **pâtissent**. Sous la pression de l'OMC, la Suisse est bel et bien en train d'abolir les subventions à l'exportation pour les produits agricoles, mais elle les remplace par des mesures compensatoires dont l'effet est identique. Désormais, les paiements directs devront aller aux producteurs qui fournissent l'industrie agroalimentaire axée sur les exportations. La Suisse a donc encore beaucoup à faire pour corriger les mesures aboutissant à des distorsions du commerce dans le domaine agricole.

> voir également: Moyens de mise en œuvre

> voir également: De nouveaux instruments pour améliorer la cohérence en faveur du développement durable

> voir également: Planète et environnement

> voir également: De nouveaux instruments pour améliorer la cohérence en faveur du développement durable

> voir également: Agriculture et systèmes d'alimentation

Questions financières et fiscales: flux financiers illicites et taxation des entreprises

On cherche en vain une mention de l'Agenda 2030 et de ses objectifs de développement durable dans le dernier rapport stratégique du Conseil fédéral sur la place financière suisse.⁵ Cela vaut également pour le « Rapport sur les questions financières et fiscales internationales », publié chaque année par le Département des finances. Le fait qu'il incombe à ce département de concrétiser les ODD ne semble pas y avoir été pris en compte.

Les documents cités ne considèrent la lutte contre les flux financiers illicites en provenance des pays en développement que comme une tâche de la coopération au développement. On pourrait ainsi penser que seuls les pays d'origine sont responsables de ces flux. Quand l'Agenda 2030 demande une réduction significative des flux financiers illicites, il s'adresse également aux pays de destination. Ceux-ci sont urgemment tenus de prendre des mesures efficaces pour lutter contre l'évasion fiscale et les biens obtenus illégalement.

Il y a ici encore beaucoup à faire en Suisse. Les défaillances du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment ont été épinglées fin 2016 dans l'évaluation de la Financial Action Task Force (FATF/GAFI), soit l'instance fixant les standards internationaux pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La Suisse est sommée de résoudre le problème d'ici la fin de l'année 2019. Début juin 2018, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet comprenant un ensemble de mesures pour y remédier. Le résultat demeure à ce jour incertain.

Ce qui est clair en revanche, c'est que la Suisse a conclu ces dernières années avec de nombreux pays des accords d'échange automatique d'informations (EAI) à des fins fiscales. L'activation effective de ces accords est cependant liée à des obligations très étendues dans le domaine de la protection des données. La liste des partenaires EAI de la Suisse ne comporte guère de pays à bas revenus. On n'y trouve actuellement que des États membres de l'OCDE et quelques des pays émergents triés sur le volet.

L'explication officielle de la Suisse quant à l'exclusion de l'EAI des pays plus pauvres est que ces pays n'ont pas signé les conventions multilatérales correspondantes. La Suisse pourrait cependant convenir avec certains pays en développement des projets pilotes en vue de l'introduction de l'EAI, et délier provisoirement les états partenaires de l'obligation d'échange réciproque de données. Contrairement à d'autres pays industrialisés, la Suisse n'a jusqu'à présent pas fait usage de cette possibilité.

Finalement, la question des privilèges fiscaux accordés par la Suisse aux sociétés multinationales pour les bénéfices réalisés à l'étranger pose également problème. Ces privilèges créent des encouragements massifs au transfert de bénéfices en Suisse et privent les pays en développement de plusieurs centaines de milliards de recettes fiscales (200 milliards de dollars par an selon le Fonds Monétaire international). Dans le projet de réforme de l'imposition des sociétés (appelé « Projet fiscal 17 »), le Conseil fédéral prévoit certes l'abolition des privilèges fiscaux actuels, mais dit vouloir les remplacer par des mesures qui aboutiront au même effet (patent boxes, réductions générales des impôts sur les sociétés, etc.). Autrement dit: le transfert en Suisse de bénéfices provenant de l'étranger, et notamment des pays les plus pauvres, doit rester intéressant pour les sociétés multinationales.

Recommandations

1. La Confédération doit orienter sa stratégie économique extérieure et sa stratégie concernant la place financière suisse selon les objectifs de l'Agenda 2030 et réviser ces deux documents pour les mettre en cohérence avec les autres politiques menées en vue du développement durable.

2. Outre des réformes de la taxation des entreprises, il faut aussi examiner minutieusement les répercussions des accords de protection des investissements et de libre-échange sur le développement durable, et renoncer aux accords, ou parties d'accords, risquant de nuire au développement durable des pays partenaires.
3. Les mesures contre les flux financiers déloyaux (entre autres l'échange automatique d'informations à des fins fiscales) doivent être conçues au sens de l'Agenda 2030 de manière à inclure les flux financiers en provenance des pays en développement.
4. Lors de la réforme des subventions et des mesures de protection non tarifaires pour l'agriculture suisse, il faut veiller à ce que celle-ci favorise une production durable en Suisse et à l'étranger et qu'elle ne crée pas de distorsions de concurrence pour les économies moins privilégiées.

NOTES

- | | | | |
|---|--|---|--|
| 1 | Public Eye, Thèmes et contexte: <u>Matières premières</u> | | <u>Switzerland – Advanced Edited Version, Country Visits of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights</u> . HCDC, 15 mars 2018. |
| 2 | Document de discussion du groupe de travail Politique extérieure de la Plateforme droits humains des ONG: <u>Droits humains et politique extérieure de la Suisse – Où est la cohérence ?</u> Juillet 2017 | | |
| 3 | Juan Pablo Bohoslavsky: <u>Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to</u> | 4 | Initiative multinationales responsables: <u>www.initiative-multinationales.ch</u> . |
| | | 5 | Rapport du Conseil fédéral: <u>Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive</u> , octobre 2016 |