

# dossier

## *éthique et finances publiques*

### L'impossible coopération fiscale internationale

*par Christian Deblock et Michèle Rioux*

L'impôt est, avec la monnaie et la sécurité, l'un des grands attributs de l'État. La première fonction de l'impôt est de couvrir les dépenses publiques, mais avec l'élargissement des missions de l'État, d'autres fonctions lui ont également été confiées, et les débats à son sujet ont ainsi suivi ceux sur l'État providence. Pendant longtemps, ses incidences internationales ont été négligées. Il faudra attendre le tournant des années 1980 et la crise de l'État providence pour que l'on commence à prendre conscience des problèmes que pouvaient entraîner pour la croissance et le financement des dépenses publiques une fiscalité trop forte et des taux marginaux d'imposition trop élevés. La mondialisation viendra élargir davantage encore le débat, en modifiant les relations entre les systèmes fiscaux, mais également en encourageant les gouvernements à réévaluer la fiscalité à la lumière d'un nouveau critère : la concurrence.

Comme le rappelle le rapport économique du président américain de 2006, en matière de fiscalité, tout gouvernement doit toujours prendre deux décisions fondamentales : la première concerne l'étendue et le niveau de biens publics qui sont offerts aux citoyens ; la seconde, le niveau d'imposition et le mode de répartition des impôts entre les citoyens<sup>1</sup>. Ce qui a, par contre, radicalement changé en l'espace d'une trentaine d'années, c'est le contexte dans lequel ces décisions sont désormais prises. La concurrence fiscale s'est imposée, par choix moins que par néces-

sité. Pour certains, elle présente de nombreux avantages, dont celui d'obliger les gouvernements à gérer plus efficacement leurs finances et les programmes publics, mais beaucoup plus nombreuses sont les voix qui s'inquiètent de ses effets négatifs, ou du moins des effets délétères qu'elle peut rapidement engendrer si les gouvernements ne s'imposent aucune discipline collective. Ces effets délétères sont de trois types : limitations sévères à l'État providence et réductions de ses capacités en matière de fiscalité ; distorsions dans les échanges et l'investissement ; évasion fiscale, puis érosion des bases fiscales.

Tout devrait pousser les États à coopérer davantage et à établir des règles communes. Pourtant, il n'en va pas ainsi ; les constats sont même « déprimants ». On en fera trois. Le premier a été dressé par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation : « L'économie se mondialise, tandis que les institutions sociales et politiques demeurent essentiellement locales, nationales ou régionales. Aucune des institutions mondiales actuelles n'exerce une surveillance démocratique appropriée des marchés mondiaux ou ne corrige les inégalités de base entre les pays<sup>2</sup>. »

Le deuxième nous vient de la Confédération des syndicats libres : « Même s'il est communément admis que les grandes économies sont moins exposées à la volatilité du capital, qu'elles doivent déployer moins d'efforts pour attirer les investissements étrangers, et qu'elles ont moins de raison

de s'engager dans la concurrence fiscale, ce sont bien les plus grandes économies du monde qui ont perdu le plus d'impôt sur les sociétés durant les dernières décennies, que la période observée couvre les années 1990 au nouveau millénaire, ou de 1960 à aujourd'hui<sup>3</sup>. »

Quant au troisième, le mieux encore est de laisser parler le chef de la division des affaires fiscales de l'OCDE, Jeffrey Owens : « L'objectif n'est donc nullement d'harmoniser les taux d'imposition entre les pays ni même d'instaurer des niveaux minimaux de prélèvements fiscaux, les pays devant rester libres de déterminer leurs barèmes d'imposition. La régulation doit en revanche se faire à partir des mécanismes de concurrence à l'œuvre sur le marché mondial de manière à ce que les pays soient incités à adopter des "pratiques exemplaires" en matière de politique fiscale<sup>4</sup>. »

N'en doutons pas, la mondialisation pousse les gouvernements dans la direction de la concurrence fiscale. Parce que le monde est devenu plat, pour paraphraser Thomas Friedman, et que de puissants intérêts bloquent toute négociation sérieuse des règles qui viendraient surplomber les marchés et restreindre la liberté de choix. Mais ce n'est qu'une partie du problème ; la mondialisation est à l'image de ceux qui la façonnent et, en la matière, les gouvernements ont l'excuse facile pour justifier leurs choix fiscaux et ne coopérer qu'à contrecœur. Le nœud du problème réside, à notre sens, dans le stato-centrisme, dans les structures nationales auxquelles s'identifient les citoyens et sur lesquelles s'appuient les gouvernements pour défendre les choix collectifs et les intérêts nationaux qu'ils représentent. Le monde est peut-être devenu sans frontières, mais il demeure profondément centré sur l'État. Et c'est cela, plus encore que la mondialisation elle-même, qui pousse les gouvernements dans la concurrence fiscale et étouffe dans l'œuf toutes les initiatives globales, voire régionales. Le problème, en fait, n'est pas que les gouvernements ne veulent pas coopérer ni qu'il n'y ait de coopération entre eux, mais que les voies qui sont prises finissent par déboucher soit sur le bilatéralisme soit sur un multilatéralisme *soft*, les codes de conduite. Dans le premier cas, c'est au principe de courtoisie entre voisins qu'il est fait appel, dans le second, à l'autodiscipline des acteurs, un principe qu'Adam Smith avait dû se résoudre à introduire dans son analyse, la concurrence ne

pouvant permettre l'harmonie des intérêts lorsque les passions égoïstes sont déchaînées.

Le stato-centrisme est le principal obstacle à la coopération fiscale, et c'est dans cette perspective que nous nous proposons de démêler l'« impossible » débat à son sujet. Nous nous inspirerons du modèle du triangle d'incompatibilité de Robert Mundel pour cadrer la discussion, modèle que nous avons déjà eu l'occasion d'appliquer aux cas de l'investissement et de la concurrence<sup>5</sup>. Ce modèle, rappelons-le, n'exclut pas la coopération ; il en délimite les possibilités et les contours. À partir du moment où il s'agit de concilier autonomie des marchés et défense de la souveraineté, la coopération ne peut prendre que deux formes : bilatérale ou multilatérale. Le multilatéralisme est toujours préférable au bilatéralisme, mais l'erreur est de penser qu'il puisse évoluer, par l'apprentissage de la coopération notamment, et déboucher *in fine* sur des formes plus ou moins avancées de supranationalisme. Le multilatéralisme est par nature intergouvernemental et paritaire, mais aussi tributaire de son traité constitutif ; ce qui en distingue les variantes ou modèles, ce sont, d'une part, les principes sur lesquels il repose et, d'autre part, le degré de délégation d'autorité vers ses institutions. Ainsi, on peut dégager trois grands modèles, que nous appellerons « communautaire », « contractuel » et « consensuel » ou encore modèle du dialogue. Nous les retrouverons dans le domaine fiscal, à ceci près cependant que, la concurrence fiscale étant incompatible avec les modèles de type communautaire ou de type contractuel, seul le modèle du dialogue reste envisageable, l'objectif n'étant pas de brider la liberté des acteurs, publics ou privés, mais de tempérer, pour ne pas dire moraliser, les comportements et la concurrence dans un esprit smithien d'harmonie des intérêts.

Le texte sera divisé en deux parties, et, pour chacune d'elles, nous nous proposons de faire l'état des lieux. La première partie sera consacrée au débat théorique qui oppose aujourd'hui les partisans de la coopération fiscale aux partisans de la concurrence fiscale. Nous entrerons à nouveau, dans la seconde partie, dans le débat sur la coopération mais, cette fois, pour examiner les formes qu'elle peut prendre.

### Coopération ou concurrence fiscale ?

On serait tenté de dire que, dans le domaine de la fiscalité, tout devrait pousser les gouvernements à coopérer, ne serait-ce que pour conserver la confiance des citoyens dans l'équité des régimes fiscaux et protéger l'intégrité des services publics. Tel n'est pourtant pas le cas : « En matière fiscale, la concurrence est la règle et la coopération l'exception<sup>6</sup>. » Dans le contexte mondial actuel, le « réflexe isolationniste<sup>7</sup> » est peut-être d'un autre âge, mais l'idée d'harmoniser et de faire converger les politiques et les régimes fiscaux n'est pas, lui non plus, à l'ordre du jour des gouvernements.

Les arguments en faveur de la coopération fiscale sont nombreux, mais la coopération n'est pas présentée de manière positive ; elle apparaît plutôt comme un moyen de se protéger contre les effets négatifs d'une mondialisation face à laquelle on a de toute manière perdu toute prétention de régulation. Par contre, les défenseurs de la liberté fiscale ne manquent pas d'arguments pour démontrer que l'économie mondiale n'en fonctionnera que mieux et les contribuables n'en auront que davantage pour leur argent si la concurrence s'applique entre les régimes fiscaux avec la même rigueur que sur les marchés.

#### *Les arguments en faveur de la coopération fiscale*

L'augmentation de la charge fiscale a suivi l'élargissement des fonctions de l'État. De celui-ci, on attend qu'il remplisse quatre fonctions : production de biens collectifs, encadrement des marchés, régulation macro-économique et redistribution des richesses. Si ces fonctions ont un prix, qu'il convient de partager le plus équitablement possible, leur exercice repose également sur un principe fondamental : la territorialité. Or, son application est non seulement devenue beaucoup plus compliquée avec la mondialisation, mais, dans

un contexte où les politiques interagissent et les capitaux sont mobiles, la concurrence fiscale extrême affaiblit les choix collectifs et fausse les jeux du marché. Partant de là, quatre arguments peuvent être avancés en faveur d'une plus grande coopération : les deux premiers en appellent à la responsabilité des acteurs privés et publics, et les deux autres, à une meilleure efficacité économique.

*Les termites fiscaux et l'État « bienveillant ».* L'évasion et la fraude fiscales ont toujours existé ; ce qui est nouveau, c'est la facilité avec laquelle les capitaux et les revenus des catégories sociales les plus aisées peuvent se déplacer. Les capitaux et les revenus sont devenus d'autant plus mobiles et leur

traçabilité d'autant plus difficile qu'il n'existe pratiquement plus de contrôles à l'entrée ou à la sortie, que les technologies permettent les transferts instantanés d'un compte à l'autre, que les paradis fiscaux se sont multipliés depuis les années 1980 et que les pratiques de gestion financière se sont raffinées et sont devenues beaucoup plus opaques<sup>8</sup>.

La mondialisation a une seconde conséquence : elle favorise le *shopping* et le braconnage fiscal<sup>9</sup>. C'est le cas lorsque les entreprises ou les

particuliers choisissent de s'implanter ou d'investir là où les niveaux de protection sociale sont peu élevés et les services publics peu étendus, ou lorsque, tout en continuant de profiter de services sociaux et de services publics dans leur lieu de résidence, ils transfèrent, le plus souvent tout à fait légalement, profits et revenus dans des abris fiscaux ou dans des pays qui sont peu regardants sur l'origine de ces fonds. Dans les deux cas toutefois, le résultat est le même : d'un côté, l'État « bienveillant » se trouve pénalisé pour les services qu'il offre, de l'autre, à service égal, la répartition du fardeau fiscal devient inéquitable.

Vito Tanzi utilise une image forte pour décrire ce qui se passe : celle des termites. Il en dénombre huit : le commerce et les transactions électroniques, la monnaie électronique, les centres financiers *offshore*, le commerce intra-entreprises, les produits dérivés et les fonds d'arbitrage, l'incapacité de taxer

*Dans le domaine de la fiscalité, tout devrait pousser les gouvernements à coopérer, ne serait-ce que pour conserver la confiance des citoyens dans l'équité des régimes fiscaux et protéger l'intégrité des services publics. Tel n'est pourtant pas le cas : « En matière fiscale, la concurrence est la règle et la coopération l'exception. »*

le capital financier, le développement des activités internationales, et les achats à l'étranger. Pour lui, même si les gouvernements ont davantage de rentrées fiscales qu'il y a vingt ou trente ans, s'ils n'y prennent garde, les termites qui font partie de ce qu'il appelle « l'écosystème de la mondialisation », finiront par saper les fondations de leur système fiscal<sup>10</sup>. Le problème ne concerne pas seulement les pays développés, mais également les pays en développement, autrement dit ceux qui en ont peut-être le plus besoin pour leurs infrastructures économiques et leurs services sociaux. Toutefois, si la mondialisation, couplée à la concurrence fiscale, a pour effet d'affaiblir les systèmes de protection sociale et d'obliger les gouvernements à repenser leurs régimes fiscaux à la lumière d'autres critères que celui de territorialité, elle a aussi une troisième conséquence : celle de déplacer le fardeau fiscal des facteurs mobiles vers les facteurs qui le sont peu, en particulier le travail et la propriété immobilière. La réduction des impôts sur les bénéficiaires ou sur les revenus peut être compensée par un élargissement de l'assiette fiscale et l'élimination des dérogations et privilèges fiscaux, mais l'impact est limité et, d'une façon générale, les pouvoirs publics ont plutôt cherché d'autres sources de financement, notamment du côté des impôts indirects peut-être plus neutres sur le plan économique que les impôts directs.

En somme, la mobilité du capital, les changements technologiques, le commerce électronique ou encore la facilité avec laquelle certains revenus échappent à l'impôt accroissent la pression sur les gouvernements, et comme ceux-ci hésitent à taxer les revenus des facteurs mobiles, trois scénarios dangereux se dessinent : l'impôt sur le revenu devient de plus en plus un impôt sur le travail, l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés est abaissé pour préserver la compétitivité de l'économie, et le financement des services sociaux est de plus en plus transféré du contribuable à leurs clientèles. Dans ces conditions, la question devra bien être posée : si l'on veut préserver à la fois la mondialisation et l'État providence, il faudra trouver des façons originales de limiter la concurrence fiscale et de protéger les choix démocratiques<sup>11</sup>.

*L'interdépendance et l'interconnexion des politiques fiscales.* Les régimes fiscaux ont été établis à une époque où les pouvoirs publics ne se préoccupaient guère des effets que pouvaient avoir leurs politiques

à l'extérieur des frontières nationales. La multiplication des activités à l'étranger nécessite désormais des ajustements fiscaux pour corriger les problèmes de double imposition, tout comme elle pousse les autorités publiques à signer des conventions fiscales pour échanger l'information, mais elle a surtout eu pour effet de leur faire prendre conscience des effets négatifs que pouvaient avoir leurs politiques sur celles des autres et surtout sur la compétitivité et l'attractivité de leur propre économie. L'interdépendance devient ainsi un second facteur qui pousse à la coopération.

Dans le domaine des relations économiques internationales, le concept d'interdépendance prend deux sens différents. Il renvoie d'abord à l'idée d'influence mutuelle. Il y a interdépendance lorsque les choix politiques d'un pays A influent sur les choix politiques d'un pays B et réciproquement. Un exemple désormais classique en est la décision prise par les autorités américaines en 1986 de ne plus imposer les intérêts sur les prêts à l'étranger ; cette décision a été immédiatement suivie par la plupart des autres pays industrialisés<sup>12</sup>.

Mais le concept d'interdépendance renvoie aussi aux effets d'interaction qui passent par les canaux des échanges commerciaux et financiers. Leur intensification rend les économies à la fois plus sensibles et plus vulnérables aux comportements et aux décisions des acteurs privés, ce qui, en retour, n'est pas sans conséquences sur les choix fiscaux. Un exemple nous est donné par le régime fiscal dit résidentiel. Ce régime repose sur le principe de l'imposition des revenus consolidés dans le pays de résidence<sup>13</sup>. En théorie, celui-ci offre les meilleures garanties contre l'évasion fiscale ; en pratique, s'il n'est pas accompagné d'accommodements et de dérogations, ce régime pousse les entreprises à établir des établissements de résidence, à déplacer leurs sièges sociaux ou encore à créer des établissements fictifs dans les pays où les taux d'imposition effectifs sont les plus bas, voire inexistantes comme c'est le cas des paradis fiscaux ou de bien des zones franches d'exportation. Cela dit, que l'on prenne l'interdépendance dans un sens ou dans l'autre, le résultat sera le même : un nivellement fiscal vers le bas que seules une coopération étroite et une harmonisation des régimes fiscaux peuvent empêcher.

*La neutralité économique.* Une troisième ligne d'argumentation fait appel au principe de concur-

rence, lequel doit s'appliquer à tous les marchés, y compris les marchés des capitaux. L'idée centrale, ici, est que la concurrence fiscale entraîne des distorsions dans le fonctionnement des marchés et que, par voie de conséquence, elle fausse les choix économiques tout en réduisant le bien-être général. D'un régime fiscal, on attend en effet, non seulement qu'il soit équitable, mais aussi neutre. Autrement dit, la fiscalité ne doit pas fausser les choix économiques ni provoquer des distorsions dans le fonctionnement des marchés. Comme nous le verrons plus loin, le régime commercial multilatéral reconnaît ce principe, du moins en partie, dans la mesure où les avantages fiscaux constituent une subvention. Par contre, en matière d'investissement, nous sommes devant un vide institutionnel d'autant plus étonnant d'ailleurs que le concept de neutralité devrait s'appliquer également aux capitaux.

Les spécialistes ont dégagé trois critères de neutralité, selon que le concept s'applique aux capitaux qui entrent, à ceux qui sortent ou à ceux qui circulent dans le territoire national<sup>14</sup>. On parlera de « neutralité à l'entrée » (*Capital Import Neutrality*) lorsque les investissements des résidents et des non-résidents sont traités de la même façon, sur le plan fiscal comme dans tout autre domaine. On parlera de « neutralité à la sortie » (*Capital Export Neutrality*) lorsque la fiscalité (ou d'autres facteurs) n'influe pas sur les choix de localisation des investisseurs. Autrement dit, il importe peu que les investissements se fassent à la maison ou à l'étranger pourvu qu'ils soient les plus productifs. Enfin, on parlera de neutralité nationale (*National Neutrality*) si le bien-être national est le même, que l'investissement soit fait dans le pays ou à l'étranger<sup>15</sup>.

Il y a un consensus selon lequel le régime d'imposition des bénéfices à la source, autrement dit sur le lieu même de production, est celui qui assure la meilleure neutralité à l'entrée, et le régime fiscal dit de résidence ou mondial, celui qui offre les meilleures garanties de neutralité à la sortie<sup>16</sup>. L'imposition des bénéfices à la source devrait normalement garantir l'équité devant l'impôt, que les bénéfices et autres revenus soient générés par des entreprises étrangères ou par des entreprises locales<sup>17</sup>. Il en va de même du régime fiscal résidentiel : les bénéfices et autres revenus des sociétés ou des particuliers doivent normalement être imposés au même taux, peu importe qu'ils soient générés dans

le pays d'origine de l'investissement ou à l'étranger. En pratique, quel que soit le régime fiscal, la pratique est loin de correspondre à la théorie. Beaucoup de pays (le cas extrême est évidemment celui des paradis fiscaux, mais les cas intermédiaires sont beaucoup plus nombreux), notamment en développement, accordent des régimes fiscaux fort avantageux aux investisseurs étrangers, ce qui va à l'encontre du principe d'équité fiscale. Mais, de leur côté également, les pays qui appliquent l'impôt sur les bénéfices mondiaux consolidés ont beaucoup de difficulté à contrer une évasion que facilite la pratique du report fiscal, un phénomène qu'amplifient le secret bancaire et les innovations technologiques, mais aussi le manque de moyens des autorités fiscales et les délais légaux de vérification des déclarations de revenu.

*L'intégration des marchés.* L'intégration des marchés est une quatrième raison qui devrait inciter les États à coopérer. Même s'il est parfois confondu avec le concept d'interdépendance, le concept d'intégration économique s'en distingue néanmoins. Il renvoie à deux idées : à celle de fusion des espaces économiques et à celle de convergence des structures de prix. Alors que le concept d'interdépendance vise à cerner l'interaction qui existe entre les unités d'un même ensemble, autrement dit leur degré de sensibilité et de vulnérabilité aux influences externes, le concept d'intégration vise, au contraire, à rendre compte à la fois du degré de cohésion de cet ensemble et des effets en retour que cet ensemble produira sur ses unités et la place qu'elles y occuperont. Dans ce processus d'unification économique, que celle-ci soit régionale ou globale, la concurrence y occupe une place centrale, mais d'autres facteurs jouent également un rôle déterminant : changements technologiques, ouverture et intensification des échanges transfrontières, mobilité accrue des facteurs ou encore organisation en réseaux des entreprises.

Avec l'intégration rapide des marchés, c'est une autre image de l'économie mondiale qui se présente à nous, organisée en réseaux transfrontières et non plus, comme dans le modèle ricardien, en échanges entre unités autonomes. L'intégration a trois conséquences. Tout d'abord, il est devenu aussi arbitraire qu'artificiel de tracer une ligne de démarcation entre le marché national et le marché international, surtout lorsqu'on sait que le tiers du commerce mondial est du commerce intra-firme.

Mais il l'est davantage encore de découper les activités des entreprises selon un critère territorial et de considérer, comme on le fait à propos des prix de transfert, une société mère et ses filiales comme des établissements distincts qui devraient entretenir des relations de pleine concurrence. Des règles existent, mais elles sont très difficiles à faire appliquer, surtout lorsqu'il s'agit de services et d'intangibles<sup>18</sup>.

L'intégration des marchés, ensuite, élargit le choix des entreprises et des particuliers<sup>19</sup>, que ce soit en matière de localisation des investissements, d'organisation des activités de production, de répartition spatiale des revenus et profits, de financement et de capitalisation des activités, voire encore de protection, de fuite ou d'exil fiscal. La fiscalité n'est sans doute pas le seul facteur qui entre en ligne de compte dans les choix, mais toutes les études montrent que, dans le cas des investissements directs par exemple, les comportements des entreprises sont sensibles à la fiscalité<sup>20</sup>.

Enfin, et de manière plus générale, si la mondialisation affaiblit le principe de territorialité sur lequel reposent les régimes fiscaux traditionnels, elle incite également les pays à s'engager dans des formes nouvelles de concurrence entre eux. En peu de temps, la fiscalité est devenue l'un des instruments privilégiés des gouvernements, que ce soit pour attirer les capitaux, améliorer la compétitivité des entreprises ou ouvrir des marchés. C'est d'ailleurs l'un des grands paradoxes de la période actuelle : s'il existe des disciplines monétaires et commerciales, il n'y en a guère lorsqu'il est question de fiscalité. Pour certains, ce vide pourrait être comblé par la création d'une organisation internationale. Nous y reviendrons.

#### *Les arguments en faveur de la concurrence fiscale*

Les arguments des partisans de la coopération fiscale sont, on le voit, nombreux, mais ils sont loin de convaincre leurs adversaires. Après tout, l'interdépendance n'a jamais vraiment convaincu les réalistes d'abandonner leur vision égoïste de l'intérêt national dans un monde anarchique. Il en va de même du bon fonctionnement des marchés. Que les marchés puissent défaillir ou être incapables de s'autoréguler n'a jamais été, pour les ultra-libéraux, un argument convaincant pour faire intervenir l'État, encore

moins pour inciter les États à coopérer. Non seulement les bonnes intentions de l'État ont toujours été perçues comme plus dangereuses encore que les défaillances du marché, mais en tout état de cause, partant du principe qu'aucun gouvernement, aussi éclairé soit-il, ne peut savoir à l'avance quelle sera la situation optimale, l'abstention est toujours préférable à une coopération qui obligerait chaque gouvernement à afficher ses intentions et ne peut, en conséquence, qu'être contre-productive. Ainsi, par une curieuse alchimie, réalistes et ultra-libéraux se rejoignent pour condamner la coopération fiscale, les premiers au nom des intérêts supérieurs de la nation, les seconds au nom de l'ordre spontané des marchés. Là s'arrête toutefois la sainte alliance : les conceptions que chacun se fait de l'État sont aux antipodes.

Une distinction, à forte saveur morale, a été introduite par les libéraux progressistes (*liberals*) entre ce qu'il est convenu d'appeler l'« État bienveillant » (*benevolent*) et l'« État Léviathan ». La distinction est utile pour justifier les « missions » de l'État — et ainsi concilier le « méliorisme » social avec le libéralisme économique —, mais aussi pour dissocier les États providence de la cohorte sinistre des États prédateurs. Les réalistes peuvent composer avec l'« État bienveillant », dans la mesure, du moins, où celui-ci assure le financement adéquat des capacités de défense. Pour les ultra-libéraux, cette distinction est aussi frivole que funeste. Pour eux, en effet, non seulement les institutions politiques relèvent du domaine des « choix publics » et non d'un concept aussi vide de sens que celui d'« intérêt public », mais, en aucune manière, il revient à l'État de déterminer ce qui doit être bon pour le consommateur, encore moins ce que les acteurs productifs doivent faire. La décision doit revenir aux acteurs économiques eux-mêmes, et, sous l'effet de la concurrence, de cet ensemble de décisions doit émerger un ordre qui ne sera peut-être pas le meilleur en soi mais qui sera toujours supérieur à l'ordre arbitraire des décideurs publics.

Une très grande ambiguïté pèse, donc, sur le débat sur la concurrence fiscale<sup>21</sup>. C'est peut-être la liberté de choix des acteurs qui autorise cette alliance idéologique contre nature entre réalistes et ultra-libéraux, mais pas au point de voir ces derniers accepter la conception holiste des premiers. Inévitablement, celle-ci débouche sur des formes plus ou

moins avouées de mercantilisme qui vont à l'encontre des postulats individualistes sur lesquels doit être construite la société de marché, laquelle ne peut être qu'universelle. Cela dit, s'il s'agit de contenir et de refouler cet atavisme mercantiliste, la meilleure façon d'y parvenir est, en promouvant la liberté des choix individuels, de mettre les États en concurrence et de les empêcher de nouer entre eux des alliances. C'est autour de cette ligne de pensée qu'ont été élaborés quatre arguments en faveur de la concurrence fiscale, dont le moins que l'on puisse dire, c'est qu'ils ne manquent ni d'originalité ni d'attrait pour quiconque préfère la liberté dans la cacophonie à la règle de droit.

*Les choix rationnels.* Un premier argument fait appel à la théorie classique de Charles Tiebout sur la concurrence des entités infra-étatiques<sup>22</sup>. Appliqué aux relations internationales, le raisonnement part de l'idée selon laquelle les États sont des producteurs de biens collectifs. Dans un contexte où les individus et les entreprises sont parfaitement mobiles, ils vont choisir de s'installer dans les juridictions où ils obtiendront le meilleur rapport avantage/coût, l'avantage étant le service offert (infrastructures, environnement, etc.) et le coût, la charge fiscale à payer pour ce service. En clair, les États se font concurrence tant sur l'offre de services que sur la charge fiscale. L'argument a l'avantage de la simplicité : le « consommateur » de services qu'est l'investisseur fait des choix rationnels, vote avec ses pieds et va là où il en a le plus pour son argent. L'argument a fait l'objet de nombreuses critiques (cautionne les comportements de « passager clandestin », ignore le critère d'équité devant l'impôt, maquille les problèmes d'évasion fiscale en problème de choix rationnel), à tout le moins des plus grandes réserves, à commencer par celles des organisations internationales, mais il a aussi son lot de supporters, notamment parmi ceux qui préconisent l'utilisation de la fiscalité pour attirer l'investissement à des fins de développement.

*L'efficacité gouvernementale.* Le second argument prolonge le précédent : la concurrence fiscale pousse à une plus grande efficacité des services publics. L'argumentation est toutefois différente dans la mesure où elle fait appel à la théorie des choix publics de Mancur Olson. Il n'y a ni État bienveillant ni État Léviathan, encore moins d'État qui serait détenteur du bien commun et de l'intérêt collectif.

L'impôt et les dépenses publiques font l'objet de calculs politiques de la part des citoyens, des politiciens et des fonctionnaires, avec le double résultat que, d'une part, les choix ne reflètent pas l'intérêt collectif mais, au contraire, le rapport de force sur le marché politique et que, d'autre part, les rigidités institutionnelles et bureaucratiques favorisent le *statu quo* et l'inefficacité. La concurrence fiscale aura, dans un tel contexte, trois effets : elle réduit le revenu fiscal disponible, elle oblige les gouvernements à faire de meilleurs choix et elle rend les bureaucrates et les politiciens redevables de leurs choix devant les élus. En somme, la concurrence fiscale n'entraîne pas un nivellement vers le bas du mandat et de l'action des pouvoirs publics, mais au contraire une course vers le haut dans la production de services collectifs de meilleure qualité et à moindres coûts.

*Un jeu à somme positive.* D'une façon générale, les partisans de la concurrence fiscale récusent les arguments relatifs à la neutralité des choix et aux distorsions sur les marchés. C'était, dans le fond, l'un des arguments forts en faveur de la coopération fiscale, à savoir que la concurrence fiscale introduit des distorsions dans les choix économiques et entraîne de ce fait des inefficiences dans l'allocation des ressources. Pour les partisans de la concurrence, ce n'est pas de la « bonne économie ». D'une part, il ne revient pas aux gouvernements de se préoccuper du « bien être global », mais seulement à leurs citoyens, lesquels doivent toujours avoir la possibilité de choisir les régimes d'imposition qui leur conviennent. Dans ce sens, la diversité est toujours préférable à l'uniformité, tout comme la concurrence est préférable aux diktats de l'harmonisation et à la collusion des gouvernements. D'autre part, comme le soulignent Edwards et de Rugy, la concurrence fiscale n'est pas un jeu à somme nulle : la réduction des impôts stimule l'investissement productif et la croissance là où elle se produit, mais ce stimulant se transmet aussi aux autres économies, par les canaux du commerce, et, ce faisant, encourage les autres gouvernements à procéder de même<sup>23</sup>.

*Les cartels fiscaux.* Enfin, les partisans de la concurrence fiscale associent les efforts en vue d'harmoniser les régimes fiscaux à un diktat imposé par des bureaucraties internationales qui n'ont de compte à rendre qu'à eux-mêmes. La défense de la concurrence fiscale se transforme ainsi en défense

de la démocratie et des choix collectifs nationaux. C'est le premier volet de l'agenda caché de l'harmonisation fiscale. Il y en a un second : la création de cartels internationaux de pays riches n'aurait d'autre but que de contraindre les petits pays et les pays en développement à renoncer à leur choix d'utiliser l'instrument fiscal pour se développer<sup>24</sup>, et, dans la même veine, d'éliminer à leur seul avantage les paradis fiscaux alors même que ceux-ci sont un rouage essentiel du système financier international. Ces cartels viseraient principalement à protéger les régimes fiscaux des pays qui ont des taux de taxation élevés, tout en leur donnant la possibilité, sous le couvert d'un pseudo intérêt commun, la lutte contre les « pratiques fiscales dommageables » par exemple, d'interférer dans les affaires intérieures et d'imposer leurs standards aux autres<sup>25</sup>. Ce n'est plus seulement la défense de la démocratie qui est en jeu, mais aussi la défense de la liberté et du droit de chacun de s'enrichir.

*Propos d'étape : de la théorie aux faits*

Il n'est pas facile de trancher le débat. D'abord, celui-ci polarise deux conceptions radicalement différentes du libéralisme économique : l'une qui s'acharne à croire que l'exercice de la liberté peut se passer de règles et que le mécanisme aveugle de la concurrence suffit à faire le tri entre les bonnes et les mauvaises pratiques, l'autre qui préfère croire naïvement dans la raison humaine et voir dans l'État un garde-fou aux débordements et aux dérives d'une concurrence sauvage. Ensuite, il y a la mondialisation, qui bouleverse les principes fiscaux traditionnels et place les gouvernements dans une position on ne peut plus inconfortable. Ainsi, aucun gouvernement ne peut se passer d'une source de rentrées fiscales aussi importante que l'impôt des sociétés, mais aucun gouvernement ne peut non plus demeurer de marbre lorsque les sirènes de la concurrence fiscale poussent au *shopping* et à l'évasion fiscale.

Enfin, il y a le problème de l'argumentation elle-même. Nous l'avons dit et nous le répétons, la

plupart des arguments avancés en faveur de la coopération sont des arguments défensifs. Certes, la crainte, dit-on, est le commencement de la sagesse, et, pour reprendre la célèbre métaphore de Norman Angell, dans une chaloupe en dérive sur une mer déchaînée, il vaut mieux que tout le monde rame ensemble, dans la même direction. Mais, de répondre certains, la mondialisation n'a rien d'une mer déchaînée ; elle ressemble plutôt à un lac sur lequel chacun peut naviguer tranquillement dans le confort de son voilier. Et si le lac vient à s'agiter, inutile d'attendre les ordres pour agir en conséquence. En fait, et c'est le nœud du problème, non seulement les gouvernements peinent à surmonter leur méfiance mutuelle et à s'engager dans l'action collective au nom de l'intérêt commun, mais,

qui plus est, à défaut de mettre le bien commun devant la défense des intérêts particuliers, les défenseurs de la coopération n'auront d'autre choix que d'en appeler à l'urgence d'agir. C'est un bien faible argument que celui-là face à la révolution fiscale internationale que proposent les ultra-libéraux au nom de la liberté de choix, un argument qui ne peut que sonner agréablement aux oreilles des défenseurs de la souveraineté

comme de celles de toutes les parties intéressées (*stakeholders*) à l'absence de réglementation.

Les faits nous sont-ils d'un meilleur secours ? Dire qu'ils n'apportent pas de l'eau au moulin de ceux qui crient au loup serait exagéré, mais ils ne sont peut-être pas aussi convaincants qu'on pourrait le croire.

Du côté des partisans de la concurrence fiscale, on ne manque pas de monter en épingle certains miracles économiques spectaculaires qui seraient à mettre au compte d'une fiscalité attractive, mais combien d'échecs tout aussi spectaculaires et beaucoup plus nombreux ces miracles cachent-ils ? Les réussites comme celle de Singapour, des Pays-Bas ou de l'Irlande sont rares, et, même dans leur cas, la fiscalité n'est pas le seul facteur explicatif<sup>26</sup>. L'argument le plus fort est sans doute celui qui porte

*Les partisans de la concurrence fiscale montent en épingle certains miracles économiques qui seraient à mettre au compte d'une fiscalité attractive, mais combien d'échecs tout aussi spectaculaires ces miracles cachent-ils ?*

*Les réussites comme celle de Singapour, des Pays-Bas ou de l'Irlande sont rares.*

sur le développement. La fiscalité abusive, surtout lorsqu'elle mêle opacité, corruption et bureaucratie, est un obstacle sérieux à l'investissement, et, inversement, les incitatifs fiscaux font partie de la boîte à outils des gouvernements pour attirer l'investisseur étranger : à service égal, l'investissement va là où la charge fiscale est la plus faible. Le phénomène est observé dans les zones d'intégration comme l'ALENA, l'ANASE ou l'Union européenne, ou comme ce peut être le cas des investissements américains en Europe, mais, dans une course à l'investissement où aucun pays ne peut offrir des conditions moins favorables que les autres, les coûts peuvent devenir rapidement très élevés pour les pays en développement qui sont loin d'être aussi bien lotis en incitatifs que les pays développés<sup>27</sup>. Tous les chiffres le montrent d'ailleurs : les flux d'investissement vers les pays en développement augmentent, mais ceux-ci continuent de se concentrer majoritairement dans les pays développés et, dans le cas des pays en développement, ils se concentrent sur un tout petit nombre de pays. Dans le dossier spécial qu'elle consacra à l'investissement direct étranger dans son rapport de 1996, l'OMC est plus directe encore : « De telles incitations ne sont ni plus ni moins qu'un transfert de revenu de ces pays vers les entreprises investisseuses<sup>28</sup>. »

Du côté des défenseurs de la coopération fiscale, on a aussi ses chevaux de bataille. D'abord, il y a les paradis fiscaux et autres zones franches qui prolifèrent et se sont multipliés au cours des deux dernières décennies sans que l'on ne sache vraiment qui est un paradis fiscal et qui ne l'est pas, encore moins combien ils sont exactement<sup>29</sup>. La diminution des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés est un autre cheval de bataille. Le phénomène est visible partout, particulièrement depuis dix ans<sup>30</sup>. En moyenne, selon les données de KPMG, le taux est passé, en moyenne dans le monde, de 33,2 à 26,9% entre 1997 et 2007<sup>31</sup>. La baisse est particulièrement sensible en Europe, le taux moyen passant de 36,5 à 24,2%, de même qu'au Canada où il est passé de 44,6 à 36,1%. Dans le cas des États-Unis, la baisse des taux bruts et effectifs d'imposition est continue depuis l'après-guerre, mais on peut voir là aussi une nouvelle chute des taux depuis dix ans. On observe également qu'à peu près partout, la part des recettes tirées des revenus des sociétés baisse en proportion dans les recettes fiscales totales.

Les faits semblent donc donner raison aux critiques de la concurrence fiscale et à ceux qui prônent plutôt la coopération fiscale. Reste néanmoins qu'il y a quelque chose de troublant dans les chiffres sur la fiscalité dévoilés dans une étude récente de l'OCDE. Ce que constate l'organisme, c'est que, d'une façon générale, les niveaux de « pression fiscale » demeurent élevés dans tous les pays de l'OCDE et auraient même retrouvé, en 2006, les niveaux records de 2000<sup>32</sup>. En outre, il n'y a pas eu non plus, comme on pourrait le penser, de glissement notable de l'impôt direct vers l'impôt indirect au cours des quarante dernières années. En somme, tout ce dont nous sommes sûrs, c'est que la concurrence fiscale, concomitamment à la mondialisation, a facilité l'évasion fiscale, poussé les gouvernements à baisser les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés et fait de la fiscalité l'un des critères de décision des investisseurs. Et, à côté de cela, il y a ce qui semble se dessiner mais qui n'est encore que de l'ordre du plausible, à savoir que « la mondialisation et l'intégration internationale qui en résulte, conjuguées au progrès technologique rapide, auront des conséquences à la fois sur la capacité des pays à percevoir les impôts et sur la répartition de la pression fiscale<sup>33</sup> ».

### La coopération fiscale en pratique

Que ce soit parce que c'est dans l'air du temps et que l'action collective souffre d'un problème de légitimité ou bien parce que les gouvernements ont pris le parti de s'adapter à la mondialisation et de s'en accommoder, toujours est-il que la coopération fiscale peine. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elle n'existe pas ni que les initiatives font défaut. Au contraire ! On assiste depuis les années 1990 non seulement à une certaine prise de conscience des problèmes, mais aussi à l'amorce d'une nouvelle manière d'aborder la coopération fiscale. Trois facteurs semblent avoir précipité les choses et orienté le débat. Deux en particulier.

Tout d'abord, les négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay et, parallèlement, l'effervescence du bilatéralisme et, dans une moindre mesure, du régionalisme ont commencé à déplacer le champ de la négociation, de l'élimination réciproque des obstacles au commerce vers la définition de règles universelles de marché. Le chemin est

difficile, dans la mesure où l'on n'est plus dans le contexte d'après-guerre et surtout parce que, *de facto*, définir des règles universelles de marché, c'est entrer de plain-pied dans le domaine de souveraineté des États, mais le mouvement est en marche — même si, pour ce faire, il faut passer par la voie bilatérale ou les forums internationaux —, les avancées sont visibles et peu de domaines sont laissés de côté : propriété intellectuelle, investissement, concurrence, travail, environnement, etc.

Ensuite, la crise financière asiatique et ses effets dramatiques un peu partout dans le monde ont montré à quel point les systèmes financiers étaient fragiles face à la volatilité des capitaux, tout comme elle a révélé à quel point la gouvernance devenait une question centrale tant dans la prévention que dans la résolution des crises. C'est dans une seconde direction nouvelle, en l'occurrence définir des normes et des standards, que s'est ainsi orientée l'action des institutions internationales, une action qui a commencé dans le domaine de la finance pour toucher des domaines aussi variés que les normes comptables, les statistiques, les politiques publiques, la gouvernance d'entreprise, les conditions de travail, etc. Mais, là encore, une fois reconnue l'interaction entre stabilité et gouvernance d'une part et entre transparence et responsabilité d'autre part, on s'est vite aperçu qu'établir des codes pouvait se révéler une tâche d'autant plus difficile qu'elle n'impliquait plus seulement les acteurs publics et les organisations internationales, mais aussi une multitude d'acteurs privés et d'organisations intergouvernementales, tous ceux en somme qui, de près ou de loin, sont « parties prenantes » (*stakeholders*).

Par ces deux rappels, nous voulons surtout souligner le fait que le débat sur la coopération fiscale s'inscrit dans un débat plus large et que les tangentes qui y sont prises sont assez semblables à ce que l'on peut observer dans d'autres domaines. De nouveaux mots magiques ont surgi, comme ceux de transparence, de standards, de codes, de principes directeurs, de gouvernance, de prévention ou de parties prenantes<sup>34</sup>. Des formes nouvelles de coopération ont également surgi, comme les forums et les réseaux, qui impliquent une multitude d'acteurs. Mais les États et les acteurs privés ne sont pas en reste non plus : le bilatéralisme a la côte d'amour des premiers tandis que les seconds se fendent en initiatives en tout genre pour attester de

leur responsabilité sociale. Essayons d'y voir un peu plus clair. Pour ce faire, nous proposons d'aborder la coopération selon un critère simple : le degré de délégation d'autorité. Nous avons ainsi trois niveaux possibles de coopération : celle qui vise à définir des règles mondiales administrées par une organisation fiscale mondiale ; celle qui vise à établir des règles intergouvernementales ou multilatérales selon l'un des trois schémas suivants : la subsidiarité étendue, la réciprocité diffuse et le dialogue renforcé<sup>35</sup> ; celle des règles que les acteurs se donnent eux-mêmes — règles de courtoisie dans le cas des acteurs publics, règles de déontologie des affaires (*lex mercatoria*) dans le cas des acteurs privés.

#### *La coopération fiscale de premier niveau*

La coopération fiscale de premier niveau est la plus ambitieuse, mais la plus prometteuse. C'est celle que préconisent tous ceux qui se réclament de l'idée qu'il existe des biens publics mondiaux et pour qui l'action collective doit converger dans cette direction.

À *biens publics mondiaux, règles mondiales*. Introduit par Samuelson dans les années 1950, le concept de biens publics ou collectifs désigne des biens qui ne peuvent être produits par le marché ou ne peuvent être laissés au marché. Ils ont quatre caractéristiques : les bénéfiques sont indivisibles, ils produisent des externalités importantes, ils ne peuvent être appropriés (non-rivalité) et leur accès est ouvert à tous (non-exclusion). Le concept fut par la suite repris et étendu aux relations économiques internationales, dans les années 1970, par Kindleberger, qui allait par la même occasion ouvrir le débat sur la nature de ces biens, leur production en l'absence d'entité supranationale et leur contrôle. Avec la mondialisation, des problèmes environnementaux notamment, le concept devait, à partir des années 1990, connaître un nouvel engouement et être associé aux problèmes de sécurité collective dans un monde sans frontières (Joseph Stiglitz, avec son *Initiative for Policy Dialogue*, en est l'un des plus fervents défenseurs). Dans son nouveau sens, la production de ces biens devient un enjeu moral qui dépasse les intérêts particuliers ou nationaux, qui demande non seulement que l'on s'entende sur la nature des problèmes et sur ce qui est un bien public mondial et ce qui ne l'est pas, mais aussi sur leur mode de production, leur financement et leur

contrôle. En la matière, l'idéalisme se heurte rapidement aux dures réalités de la vie.

Le concept de bien public mondial est très contesté, et d'ailleurs contestable en raison de son « économicisme », mais, surtout, son opérationnalisation demande que certaines conditions soient remplies. Pour les auteurs de l'ouvrage séminal *Global Public Goods: International in the 21st Century* (1999), Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern, trois « déficits » (*gap*) doivent en effet être comblés : le déficit de juridiction, le déficit de participation et le déficit d'incitation. En particulier, il faut que les gouvernements prennent conscience des externalités de leurs décisions ou de celles de leurs citoyens — dans le domaine fiscal, elles sont tout sauf positives —, tout comme ils doivent prendre conscience de l'utilité de coopérer, de coordonner leurs politiques et de mettre en commun leurs ressources. De plus, il faut que toutes les parties tirent un avantage net de la coopération et en perçoivent le caractère équitable. Enfin, *quid* d'un accord international s'il n'y a pas de suivi, de contrôle et de sanctions en cas de braconnage ? Sans nous engager trop loin dans ce débat, reconnaissons néanmoins deux choses.

Premièrement, le concept de bien public mondial est un concept utile, « puissant », dira Joseph Stiglitz, « révolutionnaire », dira Inge Kaul<sup>36</sup>, en ce sens qu'il permet d'aider la communauté internationale à prendre conscience de ses responsabilités et à se mobiliser pour résoudre des problèmes qui touchent directement à la paix, à l'environnement, à la santé et à la prospérité de l'humanité. Deuxièmement, il aide à dépasser le débat sur la coopération fiscale et à le sortir du piège du stato-centrisme en lui apportant cette dimension positive qui lui fait défaut. C'est cette vision nouvelle que l'on trouve exprimée dans le rapport de la commission Zedillo.

*Une organisation internationale de la fiscalité.* L'idée de coordonner les politiques fiscales, voire de créer une organisation spécialisée n'est pas nouvelle<sup>37</sup>, mais la proposition avancée par le groupe

de haut niveau sur le financement du développement présidé par Ernesto Zedillo de créer une organisation internationale de la fiscalité (*International Tax Organization*)<sup>38</sup>, marque un tournant important dans le débat, même si elle est restée sans lendemain.

Rappelons que le groupe de travail avait été mis sur pied dans le but de préparer la conférence internationale de Monterrey (2002) sur le financement du développement. La proposition de créer une nouvelle organisation dans le domaine de la fiscalité s'inscrit donc dans le cadre de ce débat. En donnant suite à cette proposition, il s'agissait, pour ses promoteurs, de garantir des ressources stables aux fins du développement, d'aider les pays

en développement à mieux administrer l'impôt et à tirer plus de bénéfices des revenus des émigrants<sup>39</sup>. Les objectifs vont cependant au-delà de cette première préoccupation ; il s'agissait également, d'une part, de réduire l'évasion et la fraude fiscales et d'accroître ainsi les ressources financières des gouvernements et, d'autre part, « d'imposer des disciplines dans la concurrence en matière de concession fiscale », de la même manière que le font les autres organisations économiques internationales dans leurs domaines de compétence

respectifs. Plus spécifiquement, cette organisation aurait été chargée :

- de réunir des statistiques, de faire des analyses, d'offrir une assistance technique à ses membres et de mettre au point des normes internationales ;
- de surveiller les phénomènes relevant de la fiscalité de la même manière que le FMI surveille les politiques macro-économiques ;
- de prendre des initiatives pour limiter la concurrence fiscale, notamment en matière d'attractivité de l'investissement ;
- de négocier et de parrainer des arrangements fiscaux, incluant l'imposition des émigrants ;
- d'élaborer des procédures d'arbitrage ;
- de parrainer, comme le fait l'OCDE, une instance de partage multilatéral d'informations

*Les biens publics sont devenus  
un enjeu moral qui dépasse  
les intérêts particuliers  
ou nationaux, qui demande  
non seulement que l'on s'entende  
sur la nature des problèmes et sur  
ce qui est un bien public mondial  
et ce qui ne l'est pas, mais aussi  
sur leur mode de production,  
leur financement et leur contrôle.  
En la matière, l'idéalisme  
se heurte rapidement aux dures  
réalités de la vie.*

fiscales, afin de limiter la fraude fiscale sur les revenus des investissements à l'étranger<sup>40</sup>.

Le rapport Zedillo demeurait prudent, puisqu'il ne faisait que demander à la communauté internationale « d'étudier les avantages potentiels » d'une telle organisation. C'était néanmoins la première fois que l'on discutait officiellement de la possibilité de créer une institution internationale qui aurait été chargée de coordonner les politiques fiscales et même d'aborder les questions relatives aux investissements étrangers. Mais c'était déjà trop demander, et la proposition sera rapidement écartée à Monterrey<sup>41</sup>. Malgré tout, les chefs d'État et de gouvernement reconnaîtront tout d'abord la nécessité de renforcer la coopération fiscale internationale « par un dialogue plus poussé entre autorités fiscales nationales et une plus grande coordination des travaux des organismes multilatéraux concernés et des organisations régionales pertinentes, en accordant une attention particulière aux besoins des pays en développement et en transition ». Ils reconnaîtront ensuite que l'ONU était le forum le plus approprié pour traiter des questions fiscales internationales et, à cette fin, ils créeront une commission sur les questions fiscales<sup>42</sup>. Cela dit, ce n'est vraiment pas dans la direction de la coopération fiscale que la communauté internationale s'oriente. Au contraire, Jeffrey Sachs, dans son rapport intérimaire sur les objectifs du millénaire, revient à la position traditionnelle pour souligner le rôle de la fiscalité dans l'attractivité des investissements. Son point de vue est d'ailleurs tranché : l'avis donné aux pays en développement par le FMI et la Banque mondiale d'éviter « d'accorder des concessions fiscales et autres instruments promotionnels a été une erreur<sup>43</sup> ».

#### *La coopération fiscale de deuxième niveau*

La coopération fiscale de deuxième niveau est celle qui correspond le mieux à l'esprit et à la lettre de l'ordre qui a été établi après-guerre. Elle engage une « communauté » d'acteurs publics autour d'un certain nombre de principes partagés. Comme le rappelait Ruggie dans son article classique sur le multilatéralisme, ce n'est pas le nombre des acteurs impliqués qui compte, mais les principes sur lesquels ceux-ci s'entendent<sup>44</sup>. Mais ce sur quoi celui-ci n'insistait pas suffisamment, c'était sur la forme que peuvent

prendre les institutions de coopération, sur la part d'autorité que les acteurs acceptent de transférer vers celles-ci et sur les moyens dont elles disposent pour faire respecter les engagements auxquels les acteurs ont souscrit et régler les différends qui peuvent survenir entre eux. L'expérience accumulée depuis lors montre que de nombreux modèles coexistent, voire se concurrencent, mais, quelle que soit la forme particulière que peut prendre la coopération, on en revient toujours au constat que les cadres institutionnels multilatéraux sont et ne peuvent être que des « arrangements hybrides » dans la mesure où ils organisent la coopération dans un domaine donné d'intérêt commun tout en préservant l'autonomie juridique — et donc décisionnelle — des acteurs<sup>45</sup>. Ces cadres sont nombreux, mais trois principaux ressortent du lot. Le premier est le modèle communautaire « à l'européenne », avec son domaine de compétence exclusive, son droit et son principe de subsidiarité. Le deuxième est le modèle contractuel de réciprocité diffuse sur lequel repose le système commercial de l'OMC. Le troisième est le modèle du dialogue renforcé, avec ses principes directeurs et ses codes de conduite, et qui est celui que privilégie l'OCDE.

*La compétence communautaire et l'harmonisation fiscale.* La difficulté d'établir des consensus mondiaux a conduit certains à privilégier une autre piste pour faire avancer la coopération fiscale : le régionalisme. Celui-ci implique moins d'acteurs, ce qui facilite le rapprochement des points de vue, et, dans la mesure où l'objectif est d'intégrer des espaces économiques, on peut penser que les pays concernés ont tout à gagner d'une convergence fiscale. Le régionalisme n'est cependant pas monolithique, puisqu'il existe au moins deux grands modèles : le modèle communautaire et le modèle contractuel. Les deux modèles engagent l'intégration des espaces économiques, mais seul le premier engage ou du moins peut engager la convergence institutionnelle, parce que, pour qu'il en soit ainsi, il faut que trois conditions soient remplies : le domaine doit être de compétence régionale, des mécanismes particuliers doivent exister pour l'opérationnaliser et il ne doit pas y avoir de possibilité de blocage. L'Union européenne est un cas d'étude intéressant, mais force est de noter que la fiscalité est toujours un sujet explosif et que, aujourd'hui, ce n'est plus d'harmonisation fiscale qu'il est question, mais de « concurrence fiscale loyale ».

Qu'il s'agisse ou non d'une marotte de la Commission européenne, comme ne manquent jamais de le rappeler ses détracteurs, toujours est-il que l'idée de faire converger les régimes et les politiques fiscales traverse l'histoire du Marché commun depuis ses tout débuts. En soi, même si cela demande une bonne dose de fédéralisme que les pays ne sont pas prêts à accepter, le principe de convergence fiscale est tout à fait cohérent avec le projet intégratif que se sont donné les pays européens : à marché unique monnaie unique, mais aussi à marché unique fiscalité unique. Dans cet esprit, la concurrence fiscale apparaît comme une contradiction dans les termes et, jusqu'aux années 1990, c'était sans doute dans cette direction que les « penseurs » de l'Europe envisageaient d'aller. Le débat était politique, mais il était aussi et avant tout économique. Dans un contexte où il s'agissait d'éliminer les obstacles à la libre circulation des marchandises et des capitaux et de faire du marché européen un marché unique intégré, l'absence d'harmonisation fiscale ne pouvait être que génératrice de distorsions sur les marchés, tout comme cela ne pouvait qu'entraîner une mauvaise allocation des capitaux, voire des détournements d'investissement. L'harmonisation fiscale sera une source de désillusion et conduira ses partisans à réduire substantiellement leurs ambitions pour se rabattre finalement sur une formule de compromis : réduire les disparités flagrantes entre les régimes fiscaux et établir des taux plancher et des fourchettes d'imposition. Le rapport Ruding sur la fiscalité des entreprises<sup>46</sup> participe de cette vision, mais l'échec de la mise en place d'un régime harmonisé de TVA et l'opposition radicale de certains États réfractaires à toute idée d'harmonisation même aussi minimale que l'établissement de fourchettes conduiront la Commission à reculer et à opter pour un scénario qui rapprochera un peu plus encore son action de celle l'OCDE : celui des codes de conduite.

L'idée ne sera plus, dès lors, d'établir des règles uniformes, mais d'éliminer les pratiques « dom-

mageables », autrement dit celles qui portent atteinte à la concurrence et faussent la localisation des investissements étrangers, ce qui sera le cas, selon les nouveaux critères, si un pays leur accorde un traitement plus favorable que normalement. C'est la formule que retiendra l'OCDE comme nous le verrons plus loin, à ceci près cependant que le code fiscal qui sera adopté en conseil des ministres en 1997 couvre tous les investissements et, sans être contraignant, exerce une pression morale sur les États membres. C'est dans cette nouvelle perspective que le conseil mettra sur pied, en mars 1998, un groupe de travail, le groupe Primarolo<sup>47</sup>, pour étudier de plus près les questions touchant à la fiscalité des entreprises, la fiscalité des revenus de l'épargne et le problème des retenues à la source

dans le cas des paiements d'intérêts et des redevances entre entreprises. Le rapport sera suivi d'effet. Par la suite, la Commission ouvrira deux autres chantiers : celui des « malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés » et celui des « aides fiscales ». Là encore, des progrès importants ont été accomplis notamment pour apporter plus de cohérence dans les politiques fiscales des États membres, que ce soit vis-à-vis des centres financiers extraterritoriaux ou dans la

mise en conformité des réglementations fiscales nationales avec les règles communautaires en matière de concurrence.

De ce survol, on tirera trois conclusions. Premièrement, on ne peut que constater l'effet pervers qu'ont eu, sur les politiques fiscales européennes, la concurrence fiscale et le recours systématique aux incitations fiscales pour attirer les investissements. Toutes les études convergent d'ailleurs sur ce point : à l'échelle de l'Europe, la fiscalité est un facteur important dans les décisions de localisation des entreprises. Mais, et c'est la seconde conclusion, de la part des États membres, si consensus il y a dorénavant, ce n'est pas sur l'harmonisation mais sur la concurrence fiscale. La Commission a dû non seulement en reconnaître le principe et les « effets

*Ce n'est vraiment pas dans la direction de la coopération fiscale que la communauté internationale s'oriente. Au contraire, on fait valoir que l'avis donné aux pays en développement par le FMI et la Banque mondiale d'éviter d'accorder des concessions fiscales et autres instruments promotionnels a été une erreur.*

bénéfiques», mais aussi, dans la même veine, reconnaître que la fiscalité appartenait au domaine régalién, qu'elle était l'une des expressions fondamentales de la souveraineté nationale et que harmoniser les politiques fiscales était hors de sa portée. Enfin, si certains, comme Antoine Brachet et Amélie Verdier, sont d'avis que « la concurrence fiscale n'est pas une fatalité » et qu'il « existe différents moyens de l'encadrer, à condition de ne pas envisager uniquement ces mesures dans un cadre défensif<sup>48</sup> », cela demande malgré tout une « coopération renforcée ». S'agit-il là d'une sorte de voie intermédiaire entre la concurrence et la convergence ? On peut en douter. D'une part, le désarmement fiscal reste limité aux seules pratiques perçues comme « dommageables », et, d'autre part, la solution aux problèmes de concurrence déloyale (sans être définitive) ne peut passer, dans l'immédiat, que par l'élargissement de la politique communautaire de la concurrence aux questions fiscales.

*L'OMC et les subventions à l'exportation.* Le système commercial multilatéral a été construit après la seconde guerre mondiale avec trois grandes préoccupations : ouvrir les marchés au commerce de façon ordonnée, établir la règle de droit dans les relations commerciales entre les pays et promouvoir la coopération entre ces derniers. Si le commerce était perçu comme un moyen de contribuer à la paix et au progrès économique et social dans le monde, il fallait cependant que celui-ci se fasse dans le respect des droits souverains des États et dans des conditions qui reconnaissent à chacun d'eux un traitement égal. Dans cette perspective, les négociations commerciales devaient obéir à trois types d'exigences : elles devaient, premièrement, se faire sur une base réciproque et mutuellement avantageuse, deuxièmement, « viser la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce » de même que, troisièmement, « l'élimination des discriminations en matière de commerce international<sup>49</sup> ». Si ces trois conditions constituent l'armature juridique du système commercial, deux autres conditions étaient implicites : d'abord, dans la poursuite de leurs objectifs de politique économique et sociale, les États ne pouvaient prendre des mesures qui portent préjudice aux intérêts des autres États ou de leurs ressortissants ; ensuite, l'exercice loyal du commerce était également requis de leur part, ce qui visait tout

particulièrement à condamner les pratiques déloyales comme le *dumping* ou les subventions. Enfin, même si sur ce point on n'est pas allé très loin, il était également entendu que les règles de la concurrence devaient également s'appliquer aux entreprises, ce qui visait tout particulièrement les cartels et les pratiques anticoncurrentielles, le *dumping* par exemple.

Cela peut sembler curieux, mais la fiscalité ne fut pas vraiment présente lors des négociations commerciales d'après-guerre. On peut y voir trois raisons. Tout d'abord, la question principale était celle des réductions tarifaires, ce qui incluait les droits de douane et les « impositions de toute nature » qui frappent les importations et les exportations. Sur ce plan, il était acquis que l'élimination des entraves au commerce était une question plus fondamentale que la source de recettes fiscales que pouvaient procurer les tarifs douaniers<sup>50</sup>. Par contre, le GATT prenait en considération les « besoins spéciaux » des pays en développement et la nécessité, dans leur cas, de « maintenir des droits des fins fiscales », notamment lorsque ces pays dépendent « d'un nombre relativement faible de produits de base » et « comptent sur le rôle important du tarif douanier pour pousser la diversification de leur économie ou pour se procurer des recettes fiscales... ». Ensuite, la fiscalité était considérée comme une question de politique intérieure. Enfin, la concurrence fiscale n'était pas une question préoccupante à l'époque. Peut-être aurait-elle dû l'être et être abordée comme le fut la question de l'emploi et des conditions de travail, mais tel ne fut pas le cas. Bref, la question fiscale fut « oubliée ».

Le problème surgira par la suite. D'abord, à propos des impôts indirects. À leur sujet, on parvint à une entente, en 1960 : la règle d'origine devait s'appliquer aux impôts directs (aucun ajustement aux frontières) et la règle de destination aux impôts indirects. Sous le régime de la règle d'origine, les droits sont prélevés et perçus sur le territoire du lieu de production, alors que sous celui de la règle de destination, les droits sont perçus là où les produits sont vendus. Lorsque la règle de destination s'applique, les produits importés sont soumis au même régime fiscal que les produits nationaux<sup>51</sup>, mais, par contre, les produits qui sortent du pays sont exonérés de taxes à la consommation dans la mesure où ils seront taxés dans le pays d'accueil<sup>52</sup>. C'est ce qu'on

appelle l'« ajustement fiscal aux frontières » (AAF). Du point de vue des règles commerciales, ce principe est très critiquable puisqu'il s'agit d'une mesure explicite de soutien à l'exportation, qu'ont d'ailleurs toujours contestée les États-Unis sans parvenir faire bouger leurs partenaires. Par contre, la question des impôts directs, elle, n'a fait l'objet d'aucune entente et donnera lieu au plus long et plus important litige commercial de l'histoire du GATT et de l'OMC.

Jugeant que leurs entreprises étaient doublement pénalisées sur la scène internationale, d'une part parce que leur régime fiscal privilégie la fiscalité directe et d'autre part parce que ces entreprises sont imposées sur leurs revenus mondiaux, les États-Unis mirent en place, en 1969, un régime fiscal particulier pour les entreprises qui produiraient aux États-Unis mais vendraient à l'étranger (sociétés nationales de ventes internationales)<sup>53</sup>. Ce régime fut immédiatement contesté par la Communauté économique européenne, au motif qu'il s'agissait d'une subvention à l'exportation. Le groupe d'arbitrage mis en place au GATT lui donnera en partie raison (1976), mais chacun campera sur ses positions jusqu'à ce qu'une entente intervienne finalement, en 1981, entre les deux parties, avec le résultat que le régime sera démantelé en 1984, non sans être immédiatement remplacé par un autre régime, cette fois-ci en faveur d'un nouveau type de sociétés, les sociétés de ventes à l'étranger (*Foreign Sales Corporations*, ou FSC). Le programme était à peu de chose près identique à celui que l'on venait d'abolir, mais au lieu de produire et d'exporter à partir des États-Unis, les sociétés devaient être établies à l'étranger. La ficelle était grosse et, de nouveau, la Commission européenne contestera le programme, en 1997, pour les mêmes motifs. Une chose avait cependant changé au GATT : à la suite des négociations du cycle de Tokyo, les parties contractantes étaient parvenues à un accord sur les subventions à l'exportation. L'accord incluait dans la « liste exemplative » les avantages fiscaux, plus précisément toute « exonération, remise ou report, en totalité ou en partie, des impôts directs ou des cotisations de sécurité sociale acquittés ou dus par des entreprises industrielles ou commerciales, qui leur seraient accordés spécifiquement au titre de leurs exportations ». Un second changement important interviendra dans le cadre des négociations du cycle d'Uruguay : le mécanisme de règlement des différends sera substantiellement

renforcé et aura désormais un caractère obligatoire. C'est dans ce nouveau contexte que, faisant fi de l'entente de 1981, le groupe d'arbitrage donnera finalement raison, en 1999, à l'Europe communautaire, forçant ainsi les États-Unis à modifier leur législation sous peine de sanctions commerciales. Ce qu'ils feront en novembre 2000, mais pour remplacer le programme par un nouveau portant cette fois sur les revenus extra-territoriaux. La saga reprendra, l'OMC donnera une nouvelle fois raison à l'Europe communautaire (2002), et les États-Unis abrogeront définitivement le programme en 2004, non sans accorder d'importants abattements fiscaux aux entreprises.

Une très grande ambiguïté pèse sur la fiscalité à l'OMC. D'une part, les abattements fiscaux aux frontières ne sont pas considérés comme des subventions à l'exportation alors que les remises d'impôt sur les revenus tirés des recettes d'exportation le sont. D'autre part, comme l'investissement n'entre que par la bande dans le champ de l'OMC, les seules règles qui sont imposées aux entreprises sont celles qui portent sur les prix de transfert, sur lesquels nous reviendrons. On peut néanmoins relever trois choses. Premièrement, les décisions successives des groupes d'arbitrage démontrent hors de tout doute que la fiscalité fait partie des règles commerciales, et qu'en conséquence l'utilisation abusive des impôts à des fins commerciales est assimilable à une forme de subvention. Deuxièmement, l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires est un instrument qui a démontré son efficacité pour contrer la concurrence fiscale et imposer des sanctions commerciales aux pays qui utilisent la fiscalité dans le but de procurer un avantage concurrentiel à leurs entreprises. Troisièmement, le litige sur les FSC montre que c'est encore l'OMC qui demeure la meilleure voie actuellement pour renforcer la discipline fiscale<sup>54</sup>, à condition toutefois d'intégrer l'investissement dans son champ de compétence. On n'en est toutefois pas encore là. Il est d'ailleurs très significatif de constater que les accords sur l'investissement ou ceux de libre-échange de nouvelle génération éludent les questions fiscales. Pis, alors que ces accords, notamment les accords américains, contiennent des clauses spécifiques interdisant d'affaiblir les lois environnementales ou du travail pour créer un avantage commercial ou pour attirer l'investissement, jamais il n'est fait

mention des lois fiscales, et ce bien que le dumping fiscal soit un phénomène beaucoup plus répandu et autrement plus pernicieux que le *dumping* commercial, social ou environnemental.

*Le dialogue renforcé et les codes de conduite.* De toutes les organisations internationales, c'est l'OCDE qui a la plus longue expérience en matière fiscale. Les travaux relèvent essentiellement du comité des affaires fiscales, qui regroupe des hauts responsables des pays membres dans les domaines de la formulation et de l'application des politiques fiscales, et du centre de politiques et d'affaires fiscales qui relève du secrétariat. Ils portent sur des sujets divers et ont débouché au fil des ans sur de nombreux instruments juridiques et de politique publique (principes directeurs, codes et conventions). L'examen des politiques fiscales des pays membres est une autre facette importante du travail de l'OCDE. Enfin, on notera que les activités de l'OCDE ne se limitent pas aux pays membres. L'organisation entretient un dialogue permanent avec les milieux d'affaires et syndicaux, les autres grandes organisations économiques internationales et les pays non-membres. C'est dans le cadre de ce dialogue qu'il faut replacer certaines initiatives, comme la création du « dialogue fiscal international » (*International Tax Dialogue*)<sup>55</sup>, la mise en place de réseaux, comme celui sur les conventions fiscales ou celui sur le fédéralisme financier, ou encore de forums comme celui sur les pratiques fiscales dommageables sur lesquelles nous allons revenir maintenant.

Le dossier des « pratiques fiscales dommageables » fut mis à l'ordre du jour du comité des affaires fiscales par les ministres de l'OCDE en mai 1996 sous l'insistance de certains pays, dont le Japon et la France. L'objectif était « de mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement ». Des travaux du comité en est sorti un rapport, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*. Le rapport fut approuvé par le conseil de l'OCDE le 9 avril 1998, avec deux abstentions notables, le Luxembourg et la Suisse (la Belgique et l'Autriche ont également montré de vives réserves). Il s'inscrit dans « un contexte d'accélération de la mondialisation » et de concurrence loyale entre les pays en matière fiscale, et son objectif général est de sensibiliser les pouvoirs publics sur la nécessité

d'égaliser les conditions de jeu et de convenir que « les décisions de localisation doivent être motivées par des considérations économiques et non au premier chef par des facteurs fiscaux ». Conformément au mandat qui leur avait été donné, les auteurs du rapport se sont surtout concentrés sur les « activités géographiques mobiles », autrement dit les « activités financières et autres prestations de services », et sur les paradis fiscaux. Entre autres recommandations (il y en aura dix-neuf), ils proposaient l'établissement de « principes directeurs sur les régimes fiscaux préférentiels dommageables », la création d'un forum sur cette question, l'élaboration d'une liste de paradis fiscaux et la formulation de suggestions d'action. L'établissement d'un dialogue permanent avec les paradis fiscaux est un autre aspect important du rapport, l'objectif étant d'amener ces derniers à collaborer étroitement avec l'OCDE et de trouver les meilleures façons d'éliminer les pratiques fiscales dommageables<sup>56</sup>.

L'OCDE donnera suite à ce rapport<sup>57</sup>. Elle mettra en place un forum, organisera plusieurs conférences internationales, produira un autre rapport en 2000 et trois rapports de suivi (2001, 2004 et 2006), etc. Une nouvelle dynamique a donc été enclenchée, avec deux grands objectifs : d'une part, introduire plus de transparence dans les paradis fiscaux et ainsi protéger les assiettes fiscales, d'autre part, éliminer les pratiques les plus dommageables au sein de l'OCDE. Cela dit, l'action de l'OCDE est très en deçà de celle de l'Union européenne<sup>58</sup>, et, en pratique, même si un dialogue a été mis en place entre l'organisation et les paradis fiscaux, les problèmes rencontrés sont très nombreux.

Ils viennent tout d'abord de l'OCDE elle-même. Il faut se rendre à l'évidence : les paradis fiscaux ne sont pas toujours là où on le pense ; plusieurs pays membres sont des paradis fiscaux, abritent des paradis fiscaux ou supervisent des paradis fiscaux. Pis encore, les pays membres de l'OCDE sont loin d'être blancs comme neige : les pratiques fiscales dommageables sont nombreuses et la frontière entre ce qui est dommageable et ce qui ne l'est pas est avant tout une question d'appréciation. En outre, beaucoup de pays sont extrêmement réticents, voire radicalement opposés à toute forme d'action coordonnée. Cette résistance, à commencer par celle des États-Unis<sup>59</sup>, a eu pour effet de réduire le programme de travail de l'OCDE et de mettre en

sourdir plusieurs des recommandations du rapport de 1998. Ainsi, il n'est plus désormais demandé aux paradis fiscaux d'imposer les revenus, tout comme il a été décidé de limiter l'initiative aux seuls problèmes d'évasion et de transferts de fonds illégaux. En fait, le « dialogue » avec les paradis fiscaux ne porte plus que sur deux thèmes : la transparence et l'échange « effectif » de renseignements. Mais, là encore, ce ne sont pas tous les paradis fiscaux qui sont prêts à coopérer et à passer sous les fourches caudines de l'OCDE, et ceux qui le font ne manquent pas d'exiger que les standards soient les mêmes pour tout le monde. Sur ce point en particulier, les paradis fiscaux ont beau jeu de mettre l'OCDE en face de ses contradictions, puisque ses travaux ne portent que sur une seule question : l'élimination des pratiques fiscales dommageables.

La question des « sanctions » est un autre problème. Le terme même est tout à fait inadéquat, puisque l'OCDE a toujours eu pour philosophie de s'en remettre à l'application volontaire des engagements et à la pression morale exercée par l'examen des politiques pour en assurer le suivi. Vis-à-vis des paradis fiscaux, les pays de l'OCDE disposent d'un pouvoir de pression phénoménal : la survie des centres extraterritoriaux (*offshore*) dépend, en effet, directement de leur capacité d'accéder aux clientèles, aux banques et aux marchés de valeurs mobilières qui sont, eux, soumis à des réglementations nationales (*onshore*)<sup>60</sup>. Mais ce pouvoir n'est que virtuel ; en fait, aucun mouvement ne se dessine pour le moment dans cette direction. Le rapport de 1998 évoquait la possibilité que des « mesures défensives coordonnées » puissent être prises contre les juridictions « non-coopératives », mais sans plus. Le rapport de 2001 n'apportera rien de nouveau, sinon qu'il rappelle que, dans la conception des mesures, le comité des affaires fiscales devait être mesuré et laisser à chaque pays toute liberté d'appréciation en matière d'application. Il faudra attendre le rapport de 2004 pour voir apparaître pour la première fois une liste de mesures fiscales que les pays membres pourraient prendre pour « neutraliser les effets délétères des pratiques fiscales dommageables »<sup>61</sup>. Le rapport ne parle cependant que de « cadre potentiel de mesures défensives coordonnées » et, qui plus est, il n'apporte aucune indication sur la manière dont ces mesures pourraient être coordonnées. Depuis, le dialogue continue...

### *La coopération fiscale de troisième niveau*

À un troisième niveau, nous retrouvons les règles que les acteurs, privés ou publics, se donnent eux-mêmes. C'est la forme la plus primitive de coopération, et la moins engageante, puisqu'elle repose sur le bon vouloir, se réfère aux pratiques et usages courants et vise à introduire une certaine dose de courtoisie et de responsabilité dans les relations. Levons cependant toute ambiguïté : la concurrence fiscale à l'état pur n'existe pas ; un minimum de règles de conduite s'impose, tant dans les relations d'affaires que dans les relations de voisinage, mais ce type de coopération repose sur le bon vouloir de chacun et le respect de certains principes généraux dont on peut retrouver les traces dans les vieux traités d'amitié, de commerce et de navigation ou dans la légendaire *lex mercatoria*. Les conventions fiscales sont la forme la plus courante de coopération de bon voisinage entre États, mais n'oublions pas pour autant la Chambre de commerce internationale qui promeut également de bonnes pratiques fiscales.

*La responsabilité sociale des entreprises.* On ne peut faire l'impasse sur les milieux d'affaires. Ils sont très présents dans le débat fiscal. D'une part, ils sont, tout comme les syndicats d'ailleurs, représentés au sein de l'OCDE, et un dialogue permanent est établi avec eux dans le cadre du comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE, mieux connu sous son acronyme anglais de BIAC. D'autre part, un nouveau dialogue s'est établi à une échelle plus large sur la responsabilité sociale des entreprises, mais également sur la participation active des milieux d'affaires à l'élaboration de normes internationales. Ce nouveau dialogue se développe dans le cadre de conférences, de forums, comme le forum mondial de l'OCDE sur la fiscalité, ou de groupes de travail et implique généralement les associations professionnelles et certains organismes représentatifs, au premier rang desquels figure la Chambre de commerce internationale (*International Chamber of Commerce*).

La Chambre de commerce internationale (CCI) a pour mandat de représenter « mondialement » les milieux d'affaires et d'entretenir un dialogue permanent avec les gouvernements et les organisations internationales. La fiscalité est l'un des domaines où elle est très active. Par le truchement

de sa commission sur la fiscalité et des groupes de travail qui s'y rattachent, la CCI ne se contente pas de faire pression et d'avoir une attitude défensive ; elle voit à orienter le débat selon des principes définis dans des déclarations de politique générale. Elles touchent à peu près à tous les domaines de la fiscalité internationale<sup>62</sup> et ont d'autant plus de poids qu'elles ont fait l'objet d'études et de consultation. Ces déclarations représentent les vues des milieux d'affaires, mais elles témoignent surtout du fait que la CCI est aussi très active dans trois domaines en particulier : la définition de normes internationales et de règles de conduite en matière de politique fiscale, la défense des règles commerciales ouvertes et la promotion de procédures d'arbitrage « impartiales » en cas de différend. Et force est de constater qu'il y a de plus en plus de convergence entre les lignes directrices que se donne la CCI et celles que les gouvernements cherchent à se donner — dans le cadre de l'OCDE par exemple<sup>63</sup>. L'approche de la CCI se démarque néanmoins de celle des gouvernements par la confiance beaucoup plus grande qu'elle place dans la capacité des marchés de retenir les meilleures pratiques et de mettre les entreprises « irresponsables » au ban de la communauté d'affaires.

*Les conventions fiscales.* La fiscalité est peut-être d'ailleurs l'un des rares domaines en relations internationales où la taille et la puissance ne sont pas nécessairement un avantage ; au contraire, c'est l'existence et la prolifération de petits paradis fiscaux et autres zones franches à l'exportation qui poussent les plus grands pays à réagir pour demeurer concurrentiels et attractifs. D'un autre côté, la théorie de l'action collective a démontré depuis longue date que, malgré l'intérêt commun, la coopération est rarement au rendez-vous et que, en la matière, la solution retenue est tout sauf optimale<sup>64</sup>. Cela dit, au risque de nous répéter, une situation de concurrence fiscale pure n'existe pas. Les États ont, depuis longtemps, cherché à régler entre eux les problèmes de voisinage, notamment lorsqu'il est question d'évasion fiscale ou de double imposition. En la matière, la formule privilégiée demeure la signature de conventions fiscales bilatérales (ou régionales)<sup>65</sup>.

Même si tout le monde le déplore, les faits sont là : les conventions fiscales ont connu un essor sans précédent au cours des deux dernières décennies, un essor concomitant d'ailleurs à celui des traités bilatéraux sur l'investissement. Ainsi, selon la

CNUCED, il y avait, à la fin de l'année 2006, 2651 conventions de double imposition et 2573 traités bilatéraux sur l'investissement<sup>66</sup>. La majeure partie de ces conventions impliquent des pays développés et des pays en développement, et, parmi les premiers, les États-Unis arrivent en tête quant au nombre, devant le Royaume-Uni et la France (le Canada arrive en dixième position). Ce que les chiffres ne disent pas, c'est que, malgré les pressions et les efforts de l'OCDE, beaucoup de paradis fiscaux résistent et n'ont pas de conventions fiscales.

La plupart des conventions sont fondées sur deux modèles : celui de l'ONU et celui de l'OCDE<sup>67</sup>. En dépit des différences qui existent entre elles, les conventions s'inspirent des mêmes principes, tout comme elles couvrent les mêmes trois grands domaines : l'assistance administrative pour collecter les impôts, l'assistance judiciaire dans les affaires criminelles et le dialogue fiscal. Leur objet principal est d'éviter la double imposition des revenus et de prévenir l'évasion fiscale<sup>68</sup>. Tous les pays investisseurs recherchent les conventions, mais les plus intéressés sont sans doute ceux qui, comme les États-Unis, appliquent l'impôt sur les revenus mondiaux consolidés de l'investisseur. Si le régime résidentiel était généralisé, il n'y aurait pas de problème : le pays A va imposer ses entreprises sur l'ensemble des revenus, et le pays B procédera de même. En théorie du moins. Parce que, en réalité, il y en a trois, et ils sont majeurs. Le premier problème vient du fait que les pays ont coutume de distinguer entre les revenus actifs et les revenus passifs et, selon les cas, d'appliquer des régimes fiscaux différents. Ainsi, sous le régime fiscal américain, seuls les revenus passifs sont imposables, et parmi ceux-ci, seuls les dividendes le sont (5% s'applique aux dividendes d'investissements directs, 15% à ceux des investissements de portefeuille) ; les intérêts et les redevances ne le sont pas<sup>69</sup>. Nous n'y insisterons pas. Plus importants encore sont les deux autres problèmes suivants : celui des prix de transfert et celui du partage de l'impôt. Deux domaines où l'OCDE a joué un rôle important dans la définition de normes types.

Les prix de transfert ont, de tout temps, été une source importante d'évasion fiscale. Les règles fiscales de l'OCDE et celles de l'OMC exigent que les relations entre une société mère et ses filiales soient conduites comme s'il s'agissait d'entités indépendantes et que

les prix soient établis selon le principe de pleine concurrence (PPC, ou en anglais *arm's length standard*, ALS). L'objectif est d'éviter les évasions fiscales, par les transferts dans les prix. Le principe de pleine concurrence repose sur deux fictions : pour la première, qu'une société mère et sa filiale sont deux établissements, autrement dit deux êtres juridiques distincts et, pour la seconde, qu'il est possible de trouver des prix comparables pour évaluer le degré de concurrence effective dans les relations entre la société mère et ses filiales. Ce principe est louable, mais il est mal adapté au contexte actuel de la globalisation et ne reflète pas la réalité économique. Aucune multinationale ne considère ses filiales comme des entreprises autonomes qui transigent les unes avec les autres ou avec la société mère de manière concurrentielle. Elles sont intégrées et placées directement sous son contrôle direct, peu importe le degré d'autonomie juridique ou économique qu'on leur reconnaît.

Le partage de l'impôt entre les pays est un autre problème, même si là encore des règles existent. Les nombreux avantages fiscaux dont bénéficient les investisseurs à l'étranger enlèvent beaucoup de poids à l'argument de ceux qui prétendent que les conventions fiscales sont nécessaires pour éviter une double imposition des revenus ; leur intérêt vient surtout du fait que, tout en facilitant l'échange de renseignements, elles permettent de répartir le gâteau fiscal entre le pays d'accueil et le pays d'origine de l'investisseur. En pratique, cela revient à transférer les recettes de l'impôt du pays d'accueil de l'investisseur vers son pays de résidence. Lorsque l'investisseur est soumis au régime fiscal de la résidence, un régime fiscal avantageux dans le pays d'accueil ne change rien, en principe du moins, au montant total de l'impôt que celui-ci va payer ; par contre, l'effet est important pour le pays d'origine puisqu'il y a transfert de recettes fiscales du pays d'accueil vers le pays d'origine. Supposons par exemple qu'un pays B accorde une exemption fiscale de cinq ans pour les bénéfices provenant de la

production de filiales étrangères dans un secteur donné et n'applique aucun impôt sur les dividendes versés à l'étranger. Si, au terme de ces cinq années d'exemption, la maison mère rapatrie sous forme de dividende les bénéfices accumulés pendant cette période et qu'elle est localisée dans un pays A qui applique le régime fiscal de résidence, dans ce cas, l'ensemble des bénéfices seront imposés au taux d'imposition habituel dans le pays A. On se trouve, ici, dans la situation où, le pays B ayant choisi de ne pas percevoir d'impôt sur les sociétés pendant cinq ans, c'est le pays A qui perçoit l'impôt et tire, sur le plan fiscal du moins, tous les avantages de cette

exemption. Il est possible toutefois que le pays A accepte dans le cadre d'une convention fiscale avec le pays B de préserver partiellement ou totalement l'incitatif fiscal du pays B en accordant à l'entreprise un « crédit d'impôt fictif », mieux connu sous son nom anglais de *tax sparing*. Certains, comme la Chambre internationale de commerce, sont très favorables à l'application d'une telle mesure, qui permet de protéger les incitatifs fiscaux offerts par les pays en développement contre les effets d'une application rigide du

régime fiscal conventionnel dans le pays de résidence de l'investisseur. Cet avis est également partagé par ceux qui préconisent l'utilisation de mesures fiscales incitatives à des fins de développement<sup>70</sup>. D'une façon générale cependant, il n'y a pas consensus<sup>71</sup>, et si certains pays en accordent le privilège aux pays en développement, d'autres, au contraire, comme les États-Unis y sont franchement hostiles<sup>72</sup>. À défaut de trancher, l'OCDE les accepte, mais avec énormément de réserves<sup>73</sup>.

Pour nous résumer, quels que soient les accommodements qu'on peut adopter, les conventions fiscales introduisent toujours un parti pris favorable au pays d'origine des investissements, ce qui ne peut qu'apporter de l'eau au moulin de ceux qui préconisent une approche multilatérale. L'argument a d'autant plus de poids que les dispositions des conventions sont très convergentes mais insuffisantes

*Selon les schémas évolutionnistes traditionnels, la coopération évoluerait le long d'un continuum qui partirait d'une situation d'isolationnisme pour aboutir au supranationalisme. Tout tend à démontrer que nous ne sommes pas en train de monter les marches de la coopération, mais plutôt de les descendre !*

pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, que leur prolifération et l'écheveau de règles qui les accompagnent n'aident en rien à la transparence du système économique international et qu'il s'agit sans doute d'un domaine où un accord multilatéral serait possible. Tel n'est pourtant pas le cas. Le bilatéralisme demeure l'option privilégiée des gouvernements. Une première explication, que nous ne ferons qu'évoquer, fait appel à la théorie de l'action collective et au dilemme du prisonnier. Le problème est, dans le cas présent, analogue à celui de l'investissement<sup>74</sup>: même si les pays avaient tout intérêt à négocier un accord multilatéral, ce n'est pas cette option qu'ils retiendraient mais, au contraire, la plus mauvaise, celle des accords bilatéraux. Il y a une seconde explication, beaucoup plus simple : les gouvernements ne sont tout simplement pas prêts à renoncer à leurs droits souverains et à transférer à des instances de coordination multilatérales les pouvoirs fiscaux qu'ils détiennent.

#### *Propos d'étape*

Du tour d'horizon de l'état actuel de la coopération fiscale que nous venons de faire, nous pouvons tirer quatre leçons. Premièrement, pour désirables qu'elles soient, les initiatives « globales » suscitent de vives controverses, inutiles diront certains, et les États y sont tout à fait réfractaires.

Deuxièmement, la coopération « par le bas » existe. Mais dans le cas des entreprises, elle présume de leur responsabilité sociale et ne s'accompagne d'aucune mesure sérieuse de suivi, de contrôle et de sanction. Et dans le cas des gouvernements, elle ne vise qu'à obliger les pays signataires à fournir des informations fiscales (prévention de l'évasion fiscale) et à partager l'impôt (double imposition). Aucune convention fiscale ne vient cependant restreindre de quelque manière que ce soit le pouvoir de légiférer des parties ni celui de négocier avec d'autres parties.

Troisièmement, si les États trouvent dans la concurrence fiscale beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients, ils n'en sont pas moins préoccupés par les risques de dérive que celle-ci peut entraîner, que ce soit sur le financement des services publics, sur le fonctionnement des marchés ou encore sur l'équité devant l'impôt. Dans ce sens, si le bilatéralisme ouvre certaines possibilités d'échanges de renseignements et de partage fiscal, il s'agit surtout

d'un pis-aller qui témoigne davantage des illusions de pouvoir faire cavalier seul qu'il n'est une réponse aux problèmes d'érosion de l'assiette fiscale et de dumping fiscal. Cela n'empêche toutefois pas les termites fiscales de continuer de gruger l'édifice État, ni les gouvernements de s'enfermer dans le dilemme du prisonnier.

Quatrièmement, des cadres multilatéraux de coopération existent. Le dénouement du litige sur les FSC montre d'ailleurs qu'il est possible de résoudre ce problème d'action collective dès lors que les engagements sont contractualisés et assortis de sanctions qui dissuadent les acteurs publics de jouer les « passagers clandestins<sup>75</sup> ». Quoiqu'on dise à son sujet, l'OMC est de toutes les organisations internationales celle qui correspond le mieux à l'esprit de désarmement économique qui inspirait les planificateurs de l'ordre d'après-guerre, tout comme c'est celle qui est la plus formalisée, la mieux armée pour faire respecter les engagements souscrits. Le temps et l'effet de crémaillère des négociations jouent également en sa faveur, même si celles de Doha sont pour le moment bloquées. L'OMC représente peut-être l'avenir, mais elle reste l'exception et les pressions sont plus nombreuses pour adapter les règles commerciales aux règles fiscales que pour procéder dans l'autre sens. Le modèle multilatéral qui fait consensus est celui du dialogue pompeusement appelé « renforcé », avec ses principes directeurs, ses codes de conduite, sa méthode d'examen des politiques par les pairs et ses listes de « mauvais élèves ».

#### **Le multilatéralisme *soft* ou le voile de la vertu**

Après avoir tiré ces quatre leçons de l'expérience de la coopération fiscale, le moins que l'on puisse convenir, c'est que les schémas évolutionnistes traditionnels ne font guère sens. Que disent ces schémas sinon que la coopération évoluerait, au fur et à mesure que les problèmes surgissent, le long d'un continuum qui partirait d'une situation d'iso-lationnisme pour aboutir *in fine* à la situation optimale, soit le supranationalisme ? Les étapes seraient ainsi : l'échange d'informations (courtoisie négative) ; l'entraide (courtoisie positive) ; le dialogue incessant et renforcé ; la coordination (codes de conduite) ; les règles contractuelles

bien-être collectif. C'est dans cette perspective que l'OCDE s'est attaqué à la concurrence fiscale, non pas en faisant « campagne en faveur de l'harmonisation du régime fiscal international, autrement dit en faveur d'un code mondial des impôts administré par une autorité fiscale compétente à cette échelle », mais en resserrant « la coopération, notamment par la mise en place de systèmes transparents et par l'échange d'informations avec d'autres pays<sup>76</sup> ». Les ambitions de l'OCDE furent néanmoins, nous l'avons vu, rabaissées, faute de trouver un consensus fort en son sein sur des « pratiques exemplaires », mais aussi faute d'empêcher ses membres comme les autres de laisser libre cours à leur penchant naturel, « de se retrancher derrière les frontières nationales et de succomber à un réflexe isolationniste<sup>77</sup> ». C'est sans doute la situation la moins intéressante, mais c'est à ce résultat qu'on en arrive inévitablement lorsqu'on cherche, dans une perspective smithienne, à tempérer la rivalité entre les nations excitée par la mondialisation et à moraliser les pratiques financières opaques dans les niches fiscales qui fleurissent partout dans le

monde. Autrement dit, à des codes de conduite qui en appellent à la modération des acteurs, à la transparence des pratiques et à l'autorégulation des comportements. Mais, au bout du compte, il ne s'agit par là que de mettre un voile de pudeur sur cette forme moderne de mercantilisme qu'est la concurrence fiscale. D'où la question que nous posons pour conclure : est-ce vraiment ainsi qu'Adam Smith voyait l'harmonie des intérêts et la richesse des nations, lui qui a toujours eu les mots les plus durs pour la propension naturelle des marchands à comploter et la facilité avec laquelle les gouvernements se prêtent à leurs jeux sous le couvert de l'intérêt national ? ♦

Christian Deblock est économiste, professeur à l'université du Québec à Montréal et directeur du centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

Michèle Rioux est politiste, professeur à l'université du Québec à Montréal et directrice de recherche au centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

1. Economic Report of the President, chapitre 5 : « The U.S. Tax System in International Perspective », Washington, 2006.

2. Commission mondiale sur la dimension mondiale de la mondialisation, *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*, Genève, Bureau international du travail, février 2004, p. 3.

3. CISL, *Le beurre et l'argent du beurre. Comment les multinationales échappent à la redistribution fiscale*, Bruxelles, 2006.

4. J. Owens, « Combattre les pratiques fiscales dommageables », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 215, janvier 1999.

5. C. Deblock, D. Brunelle et M. Rioux, « Globalización, competencia y gobernaza : el surgimiento de un espacio jurídico transnacional en las Américas », *Foro Internacional*, vol. XLVI, n° 1 (175), janvier-mars 2004, p. 66-102.

6. A. Bénassy-Quéré et J. Pisani-Ferry, « Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ? », dans C. Saint-Étienne et J. le Cacheux (dir.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Paris, Conseil d'analyse économique et La Documentation française, 2005, Annexe 1, p. 86.

7. J. Owens, « Fiscalité et mondialisation », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 230, janvier 2002.

8. L'évasion fiscale n'est que l'une des facettes du problème des paradis fiscaux. Il y en a deux autres tout aussi importantes : la canalisation des capitaux liés à des activités criminelles (blanchiment d'argent, financement du terrorisme) et l'instabilité financière. Dans un mémoire présenté en août 2006 devant

la Commission sénatoriale des finances, Reuven S. Avi-Yonah estimait à environ 1 500 milliards de dollars l'actif détenu par des Américains dans des paradis fiscaux en 2003. Prenant pour base de calcul un rendement de 10%, soit un revenu annuel de 150 milliards de dollars, il en arrivait à la conclusion que quelque 50 milliards de dollars échappaient ainsi au fisc américain. D'autres estimations évaluent l'évasion fiscale internationale entre 40 et 70 milliards de dollars. Le département du Trésor, quant à lui, estime à 345 milliards de dollars et, après correction des paiements en retard, à 290 milliards de dollars le montant total de l'évasion fiscale aux États-Unis en 2001 (*Tax Gap*), ce qui donnerait un taux de respect (*compliance*) de 83,7 % dans le premier cas et de 86,3 % dans le second. Voir « Testimony of Reuven S. Avi-Yonah before The Us Senate Permanent Subcommittee on Investigations », *Hearing on Offshore Transactions*, 1<sup>er</sup> août 2006 ; U. S. Department of Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, Washington, Office of Tax Policy, septembre 2006.

9. OCDE, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris, OCDE, 1998, p. 17.

10. V. Tanzi, « Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites », FMI, *Working Papers*, novembre 2000. Au manque à gagner fiscal, il faut ajouter la sensibilité des investissements aux changements dans les règles fiscales, les effets de distorsion dans le type d'investissement, la corruption, etc.

11. R. S. Avi-Yonah, « Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 7, mai 2000, p. 1576.

12. Voir à ce sujet C. Saint-Étienne, « Les effets économiques du Tax Reform Act américain de 1986 », dans C. Saint-Étienne et J. le Cacheux (dir.), *op. cit.*, p. 112-124.

13. Selon les règles établies par l'OCDE, « une société est considérée comme résidente d'un État si elle est passible de l'impôt dans cet État, au titre de facteurs (comme le domicile, la résidence, le lieu de sa constitution ou celui de sa direction) qui déterminent l'assujettissement général à la législation fiscale nationale ».

14. Pour une présentation synthétique des débats, voir R. S. Avi-Yonah, « Globalization... », art. cité, p. 1604 et suiv.

15. La neutralité nationale est très difficile à estimer et à respecter, d'autant qu'il n'a jamais pu vraiment être démontré que les investissements à l'étranger se faisaient au détriment du bien être national ni, à l'inverse, que l'investissement « patriotique » rapportait davantage à la collectivité. Elle sert néanmoins à justifier certaines mesures fiscales, comme les crédits d'impôt ou le régime des FSC, qui visent à décourager les investissements à l'étranger et, inversement, à encourager l'investissement générateur d'emplois et d'impôts sur place.

16. Malgré ses imperfections et un défaut majeur, le report fiscal, le régime fiscal résidentiel est sans doute celui qui respecte le mieux le critère de neutralité à la sortie tout en garantissant la meilleure équité devant l'impôt. Si son application, sans possibilité de report, était universelle et assortie de crédits d'impôt pour éviter la double imposition, le problème de la concurrence fiscale serait considérablement atténué. Le problème de l'évasion et de la fraude fiscale existerait toujours, mais la coopération et l'échange d'information pourrait y remédier, en partie du moins. Tel n'est toutefois pas le cas et, d'une façon générale, les milieux d'affaires poussent, pour des raisons évidentes, en faveur d'une universalisation du régime fiscal territorial ou à la source plus propice à la concurrence fiscale et aux échappatoires fiscaux. On se trouve ainsi devant la situation paradoxale suivante : d'un côté, le régime fiscal le plus simple et le plus accommodant pour les milieux d'affaires mais le moins équitable devient le standard recherché ; de l'autre, pour demeurer « compétitifs » et suivre la tendance, les pays qui ont adopté le régime résidentiel se voient obligés, à défaut de réduire les taux d'imposition, de multiplier les avantages fiscaux, incitant ainsi les capitaux à partir vers d'autres lieux et à réinvestir leurs bénéfices sur place. Voir à ce sujet D. L. Brumbaugh, « U. S. Taxation of Overseas Investment & Income : Background and Issues in 2002 », *Report for Congress*, RL30848, août 2002 ; U. S. Treasury Department, *The Deferral of Income Earned Through U.S. Controlled Corporations*, Washington, 2000.

17. Voir par exemple A. Giovannini et J. R. Hines Jr., « Capital Flight and Tax Competition : Are There Viable Solutions to Both Problems ? », *NBER Working Paper*, n° W3333, 1990.

18. L. Peng et C. Silberstein, *Transfer Pricing, Customs Duties and VAT Rules : Can We Bridge the Gap ?*, Paris, OCDE, 2006, <<http://www.oecd.org/dataoecd/40/54/39265412.pdf>>.

19. L'hypothèse d'immobilité du facteur « travail » est de plus en plus contestée, du moins pour ce qui concerne les travailleurs qualifiés et les catégories aisées. Plusieurs facteurs favorisent cette mobilité : internet, qui offre une plus grande information et davantage de facilités de transferts ; la réduction des coûts de transport et de communication ; les ententes

bilatérales et régionales sur la circulation des personnes ou encore les facilités offertes aux immigrants diplômés ou disposant de revenus suffisants. À l'inverse, les travailleurs émigrés ont peu de moyens de se défendre et les revenus qu'ils transfèrent sont souvent surtaxés.

20. Pour une synthèse, voir S. Ederveen et R. de Mooij, « Taxation and Foreign Direct Investment : A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 6, 2003, p. 673-693. J. H. Mutti, *Foreign Direct Investment and Tax Competition*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2003.

21. Comme le notent John D. Wilson et David E. Wildasin, il n'existe pas de définition « homologuée » de la concurrence fiscale. On se contente généralement de la définir comme toute forme non-coopérative d'établissement de normes et de règles fiscales par les gouvernements. Voir J. D. Wilson et D. E. Wildasin, « Tax Competition : Bane or Boon ? », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 6, 2004, p. 1065-1091 ; et S. Raspiller, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », INSEE, *Direction des études et synthèses économiques*, juin 2005.

22. Pour une synthèse voir C. Edwards et V. de Rugy, « International Tax Competition », dans J. Gwartney et P. Lawson (dir.), *Economic Freedom of the World : 2002 Annual Report*, Vancouver, The Fraser Institute, p. 43-58. S. Raspiller, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », art. cité ; D. J. Mitchell, « Making American Companies More Competitive », *Background*, n° 1691, The Heritage Foundation, septembre 2003 ; J. D. Wilson et D. E. Wildasin, « Tax Competition : Bane or Boon ? », art. cité.

23. C. Edwards et V. de Rugy, « International Tax Competition », art. cité, p. 50.

24. Voir à ce sujet C. Oman, *Quelles politiques pour attirer les investissements étrangers ?*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2006.

25. L'argument est défendu par Chris Edwards et Veronique de Rugy (art. cité). Voir également, des mêmes auteurs, « International Tax Competition. A 21st-Century Restrained ont Government », *Policy Analysis*, CATO Institute, avril 2002 ; A. Travers, « Cayman Islands : The Supranational Initiatives : The Hidden Agenda ? », *Maples & Calder*, mars 2003 (en ligne) ; et l'ouvrage dirigé par R. Biswas, *International Tax Competition : Globalization and Fiscal Sovereignty*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2002.

26. Les investisseurs étrangers sont beaucoup plus sensibles à la stabilité économique et politique, à la qualité des infrastructures ou de main-d'œuvre, aux coûts de transport ou encore aux effets d'agglomération qu'à la fiscalité. Voir à ce sujet, L. T. Wells, N. J. Allen, J. Morisset et N. Pirnia, *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment. Are they Worth the Costs ?*, Washington, FIAS, 2001.

27. Voir à ce sujet l'étude de Harry Garretsen et Jolanda Peeters, « Capital Mobility, Agglomeration and Corporate Tax Rates : Is the Race to the Bottom for Real ? », *DNB Working Paper*, n° 113, Central Bank of Netherlands, décembre 2006.

28. L'OMC retient trois types d'incitations : financières, fiscales et indirectes (*Rapport annuel. Dossier spécial : le commerce et l'investissement étranger direct*, vol. 1, 1996, p. 71). Voir également Groupe de travail du comité des échanges, *Étude sur*

la relation entre le commerce et l'investissement étranger, Paris, OCDE, 2002.

29. Le langage est ici fort ambigu : centres financiers offshore, paradis fiscaux, régimes fiscaux dommageables, pays non-coopératifs, etc. Voir à ce sujet J. Sharman, *Havens in a Storm, The Struggle for Global Tax Regulation*, Ithaca, Cornell University Press, 2006 ; A. Zoromé, « Concept of Offshore Financial Centers : In Search of an Operational Definition », Washington, FMI, *Working Paper*, 2007. En ce qui concerne les zones franches, il est pratiquement impossible d'en donner le nombre. On peut quand même dire qu'on en dénombre actuellement plus de 5 000, comparativement à 1 000 environ à la fin des années 1990. Quant aux paradis fiscaux, le GAFI (Groupe d'action financière), par exemple, estime à 49 le nombre de territoires à « faible réglementation », dont 14 dans les seules Caraïbes. L'OCDE avait identifié 47 paradis fiscaux en 1998, mais a ramené ce nombre à 41 en 2000, et finalement à 38 en 2007. Le Forum de stabilité financière a dénombré, quant à lui, 46 centres financiers offshore en 2000. La CSI en évoque, elle, 80. À notre connaissance, la meilleure référence en la matière demeure le *Tax Justice Network*, qui en compte 69 (*Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centres*, 2007, en ligne).

30. Voir à ce sujet l'étude systématique de M. P. Devereux, R. Griffith et A. Clemm, « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, octobre 2002, p. 450-492. Les auteurs notent cependant que les taux marginaux d'imposition demeurent relativement stables tout au long des années 1980 et 1990, tout comme le rapport des impôts sur les bénéfices des sociétés au PIB.

31. KPMG, *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey*, 2007, <[http://www.kpmg.ch/library/pdf/Corp\\_Tax\\_Rate\\_Survey\\_2007\\_WEB.pdf](http://www.kpmg.ch/library/pdf/Corp_Tax_Rate_Survey_2007_WEB.pdf)>.

32. La pression fiscale, mesurée par le rapport entre les impôts et le PIB, atteignait, en 2006, 35,2% du PIB, un pourcentage égal à celui de 2000 ; elle était de 29,5% en 1975. La pression fiscale a augmenté, entre 2000 et 2006, dans quatorze des vingt-six pays étudiés et baissé dans onze autres. L'étude montre aussi que, si, depuis 2000, la part des impôts sur les revenus des particulier et les bénéfices des sociétés a baissé, pour passer de 38% à 35% de l'ensemble des recettes fiscales, le pourcentage actuel est le même qu'en 1965. La Suède arrive en tête avec une charge fiscale de 51% du PIB. Les États-Unis arrivent en vingt-septième position, avec une charge fiscale de 28%. Le Canada, quant à lui, se classe au vingtième rang, avec 33%. Le Mexique arrive en dernière position, avec 20%. On notera également que les impôts sur la consommation représentent à peine 18% des recettes fiscales aux États-Unis, qui se classent au dernier rang dans ce domaine, fort loin derrière le Mexique, qui occupe le premier rang, avec 57% (OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, Paris, OCDE, 2007).

33. V. Tanzi, « La mondialisation et la termitière des finances publiques », *Finances et développement*, mars 2001, p. 34.

34. Nous nous inspirons ici de l'ouvrage maître de J. Braithwaite et P. Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

35. Il y aurait un quatrième modèle, que nous ne retiendons pas : le modèle hiérarchique.

36. I. Kaul, « Biens publics globaux, un concept révolutionnaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2000.

37. C'est aux années 1920, dans le cadre de la Société des nations, que remontent les premières initiatives internationales pour tenter de trouver une réponse collective aux problèmes soulevés par la double imposition, l'évasion fiscale et les prix de transfert. Il faudra, cependant, attendre les années 1960 pour que les Nations unies, parallèlement, pour ne pas dire en réaction aux travaux de l'OCDE, se penchent sérieusement sur la question de la fiscalité et mettent en place, en 1967, un comité composé d'experts chargé d'étudier les conventions fiscales (*Ad Hoc Group of Experts on Tax Treaties*). Le groupe d'experts verra son mandat élargi dans les années 1970 et ses travaux déboucheront, en 1979, sur la rédaction d'un manuel sur les conventions bilatérales de double imposition entre les pays développés et les pays en développement et, en 1980, sur un modèle type de convention de double imposition, révisé en 2001. D'autres initiatives doivent être mentionnées, notamment la proposition faite en 1995 par la Commission de gouvernance globale de créer au sein des Nations unies un conseil de sécurité économique (Commission de gouvernance globale, *Notre voisinage global*, Oxford, Oxford University Press, 1995). Le rapport de Kofi Annan sur la réforme des Nations unies s'inscrit dans la même veine.

38. Nations unies, *Rapport du groupe de haut niveau sur le financement du développement*, New York, juin 2001, en ligne : <<http://www.un.org/french/reports/financing/>>. Pour un aperçu des principaux arguments en faveur et contre une telle organisation, voir V. Tanzi, « Is There a Need for a World Tax Organization? », dans A. Razin et E. Sadka (dir.), *The Economics of Globalization : Policy Perspectives from Public Economics*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 173-186 ; Adrian J. Sawyer, « Is an International Tax Organization an Appropriate Forum for Administering Binding Rules and APAs », *Journal of Tax Research*, vol. 2, n° 1, 2004, p. 8-70.

39. Le groupe de travail envisageait de trouver de nouvelles sources de financement : un impôt sur les mouvements de capitaux (taxe Tobin) ou une taxe « carbone » sur la consommation des combustibles fossiles, par exemple. Mais sa proposition principale pour atteindre cet objectif demeurait la création d'une nouvelle institution.

40. Ces points sont repris du résumé analytique du rapport. <<http://www.un.org/french/reports/financing/summary.htm>>.

41. Nations unies, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey 18-22 mars 2002*, New York, 2002.

42. La proposition avait déjà été faite en 1967 de transformer le groupe de travail en commission, mais rien de très sérieux n'en était sorti. La décision de Monterrey ne vise qu'à la ressusciter.

43. J. D. Sachs, *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, Programme des Nations unies pour le développement, 2005, p. 55.

44. J. G. Ruggie, « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3, été 1992, p. 561-562.

45. Nous empruntons ce concept au langage institutionnaliste en économie. Voir à ce sujet C. Ménard, « The

Economics of Hybrid Organizations», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 160, 2004, p. 345-376.

46. Au début des années 1990, un comité d'experts présidé par Onno Ruding se penchera sur la fiscalité des entreprises et recommandera d'éliminer les sources de discrimination et de distorsion fiscales qui entravent la libre circulation des capitaux, d'établir un taux minimal d'imposition des sociétés et d'encourager la transparence fiscale en matière d'avantages fiscaux. Voir European Commission, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Luxembourg, OPOCE, 1992.

47. Le groupe fut créé en 1998 et sera présidé par Dawn Primarolo. Son mandat devait porter sur l'établissement de règles de conduite en matière de fiscalité des entreprises, de fiscalité des revenus de l'épargne et de retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises. Le Groupe identifiera soixante-six mesures fiscales qui présentaient des effets dommageables. La Commission y donnera suite et celles-ci seront « gelées » ou démantelées. Elle adoptera également d'autres décisions, notamment en 2004 pour « prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés ». Il faut noter le parallélisme entre les travaux du groupe Primarolo et ceux de l'OCDE sur les pratiques dommageables. L'approche de l'Union européenne est plus large, cependant, que celle de l'OCDE, laquelle ne prête attention qu'aux paradis fiscaux.

48. A. Brachet et A. Verdier, « Entre concurrence et convergence fiscale, quel projet européen ? », *Questions d'Europe*, n° 39, Fondation Robert Schuman, 2006.

49. Préambule du GATT de 1947 : < [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/gatt47.pdf](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf) >.

50. Les recettes douanières demeuraient encore une source importante de revenus pour les gouvernements, mais leur part était en décroissance.

51. L'article III du GATT qui traite du traitement national spécifie que les taxes intérieures et les réglementations intérieures ne devront pas être appliquées « aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale ». En particulier, elles ne doivent pas être plus élevées que pour les produits locaux similaires, ni être appliquées de manière différente. Il est également précisé qu'en matière de la législation et de réglementation entourant la distribution des produits, les produits importés doivent se voir accorder un « traitement non moins favorable » que celui qui est accordé aux produits locaux similaires. Des obligations du même type s'appliquent aux prescriptions et restrictions quantitatives et au contrôle des prix intérieurs.

52. Un addendum à l'article XVI du GATT dit clairement que l'exonération, en faveur d'un produit exporté, des droits ou taxes qui frappent le produit similaire lorsque celui-ci est destiné à la consommation intérieure, ou la remise de ces droits ou taxes à concurrence des montants dus ou versés, ne seront pas considérées comme une subvention ».

53. Voir à ce sujet C. Deblock, *Les impôts sur les revenus extraterritoriaux. Le cas du régime fiscal des sociétés de vente à l'étranger (FSC)*, note de recherche, CEIM, février 2008.

54. M. Robles, « International Regulation of Corporate Taxation: A New Prospect for the WTO? », *Accountancy Business and Public Interest*, vol. 3, n° 2, 2004, p. 17-79.

55. Le « dialogue » repose sur un accord de collaboration entre la Banque mondiale, la BID, le FMI, les Nations unies et l'OCDE. Il a pour mandat d'encourager et de faciliter l'examen des questions fiscales entre les fonctionnaires des administrations fiscales nationales, les organisations internationales et toutes les autres personnes concernées.

56. Il n'existe pas de définition stricte. L'OCDE parle de politique fiscale dommageable lorsque les taux d'imposition des facteurs mobiles sont « nettement » en dessous des taux pratiqués dans les autres pays, avec pour effet, entre autres, de fausser les flux d'investissement, de saper l'intégrité et l'équité des régimes fiscaux, d'inciter à l'évasion fiscale, de modifier les structures fiscales, de transférer une partie de la charge fiscale vers les bases fiscales moins mobiles et d'alourdir les coûts administratifs de la récolte fiscale. Les auteurs du rapport font également une distinction entre les régimes fiscaux dommageables et ceux qui le sont « potentiellement ».

57. Pour une présentation succincte des travaux de l'OCDE, voir J.-P. Vidal, « La solution de l'OCDE aux paradis fiscaux », *Fiscalité*, vol 8, n° 7, juillet 2006, p. 1-5.

58. Il faut nuancer ce propos : le code de l'UE s'adresse surtout aux effets de détournement d'investissement ; l'OCDE concentre son attention surtout sur les paradis fiscaux. Par contre, l'OCDE s'autolimité : en ne retenant que les activités financières et connexes laissant ainsi de côté les zones franches et les activités de production, en laissant de côté la question des portefeuilles financiers et en préconisant une démarche coopérative volontaire tant de la part des pays membres que de la part des paradis fiscaux visés.

59. L'initiative de l'OCDE a perdu beaucoup de son mordant lorsque, en mai 2001, le secrétaire au Trésor, Paul O'Neil lui retira l'appui des États-Unis, au motif que les États-Unis n'appuieront jamais une initiative qui aurait pour objectif d'harmoniser la fiscalité et de dicter à quelque pays que ce soit quel taux d'imposition et quel régime fiscal il doit avoir. < <http://www.ustreas.gov/press/releases/po366.htm> >.

60. La formule est de Richard J. Hay, un fiscaliste international qui a notamment travaillé pour le gouvernement des Bahamas (« Offshore Financial Centres: The Supranational Initiatives », 2002, en ligne).

61. CAPF, *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables: Rapport d'étape 2004*, Paris, OCDE, 2004, p. 17-18.

62. On trouvera la liste complète des déclarations et leur contenu sur le site de la CCI : < <http://www.iccwo.org/policy/taxation/display7/folder102/index.html> >.

63. Elle fut d'ailleurs la première à promouvoir (1984) l'arbitrage international comme « moyen approprié et efficace » de régler les différends fiscaux, tout comme elle fut la première à proposer un modèle de réglementation du commerce électronique (e-commerce). Pour prévenir les coups, la CCI s'est attelée en 2002 à la tâche de rédiger son propre modèle de convention de double imposition.

64. On peut parler de comportement schizophrénique : on ne peut à la fois défendre le principe de la concurrence fiscale et l'intégrité des services collectifs ; cela revient à couper la branche sur laquelle on est perché.

65. Le bilatéralisme fiscal fait appel au principe de courtoisie. On parlera de courtoisie négative lorsque les parties

contractantes s'engagent à tenir compte de leurs intérêts mutuels dans l'application de leur législation fiscale, et de courtoisie positive lorsque les parties acceptent de s'entraider, de coordonner leurs actions et prendre les mesures appropriées pour prévenir, corriger ou éliminer certaines pratiques ou comportements condamnables qui affectent les intérêts de l'autre partie ou qui sont contraires à l'intérêt général.

66. Les informations obtenues de l'OCDE nous indiquent que, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le nombre de conventions fiscales entre les pays membres était de 398.

67. Voir à ce sujet R. S. Avi-Yonah, « Double Tax Treaties: An Introduction », décembre 2007, en ligne.

68. De plus en plus, elles visent à empêcher ce qu'on appelle le *treaty shopping*, une pratique qui consiste, pour l'investisseur, à rechercher les pays où les taux d'imposition sont bas, mais avec lesquels le pays d'origine a une convention fiscale, et, de là, à investir dans un paradis fiscal avec lequel le pays d'origine n'a pas de convention.

69. Le modèle OCDE autorise la taxation des intérêts. Les études récentes montrent toutefois que les multinationales ont tendance à financer leurs investissements à l'étranger sous forme de prêts là où les taux d'imposition sont élevés et sous forme de capital action là où ils sont bas.

70. Une étude récente montre clairement que la mesure a eu un certain impact dans le cas étudié des investissements japonais en Asie (C. Azémar, R. Desbordes et J.-L. Mucchielli, « Do Tax Sparing Agreements Contribute to the Attraction of FDI in Developing Countries? », *International Tax and Public Finance*, vol. 14, n° 5, octobre 2007, p. 543-562.)

71. Voir à ce sujet D. Toaze, « Tax Sparing: Good Intentions, Unintended Results », *Revue fiscale canadienne*, vol. 49, n° 4, 2001, p. 879-924.

72. Les États-Unis, après avoir timidement accepté le principe dans les années 1950, sont revenus à une position d'opposition systématique depuis 1957. Parmi les raisons invoquées, mentionnons le respect du principe de neutralité fiscale en matière d'investissement, les abus et risques d'évasion fiscale, l'arbitraire ou encore le fait que les États-Unis ont déjà un régime fiscal particulier pour les revenus des filiales.

73. D'abord favorable à la mesure, l'OCDE est devenue beaucoup plus réservée. Elle doute de l'efficacité de cet instrument pour le développement et voit surtout en celui-ci un mode très commode d'évasion fiscale. Elle en accepte néanmoins le principe, mais uniquement pour les pays à faible niveau de développement. Voir à ce sujet OECD, *Tax Sparing: A Reconsideration*, Paris, 1998.

74. Pour une démonstration de l'argument dans le cas de l'investissement, voir A. T. Guzman, « Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them: Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, vol. 38, 1998, p. 639-688

75. Nous partageons tout à fait le point de vue de Gérard Kéabdjian sur ce point à propos de l'OMC. Voir « La nouvelle architecture financière: gouvernance globale ou règles internationales », *Études internationales*, vol. XXXIII, n° 2, juin 2002, p. 224.

76. J. Owens, art. cité.

77. *Ibid.*



## Concurrence fiscale et responsabilité étatique

par Peter Dietsch et François Claveau

Le pouvoir de taxer est au cœur de la notion moderne de souveraineté. Déjà au dix-septième siècle, Thomas Hobbes énonçait clairement que le souverain s'aliène « s'il cède le pouvoir de lever de l'argent<sup>1</sup> ». Il va sans dire qu'à cette époque le système fiscal était rudimentaire. L'impôt des particuliers n'était utilisé que de manière ponctuelle afin de financer des entreprises guerrières. Il demeure que nous avons conservé et renforcé cette idée du lien essentiel entre souveraineté et pouvoir de taxation. Aujourd'hui, la souveraineté démocra-

tique implique que nos systèmes fiscaux sophistiqués soient perçus comme des outils de mise en œuvre du projet collectif. L'État n'est pas autorisé une fois pour toutes à exercer le monopole de la domination légitime comme c'était le cas chez Hobbes. Il est plutôt dans l'obligation d'orienter la grande machine institutionnelle, dont l'appareil fiscal est une part essentielle, en fonction de l'expression de la volonté collective.

À notre époque, le lien entre souveraineté et pouvoir de taxer doit être pensé dans le cadre de