



Cahier de recherche
Continentalisation 08-03
ISSN 1714-7638

**LE TRIANGLE IMPOSSIBLE
OU LES LIMITES DE LA COOPERATION
FISCALE INTERNATIONALE**

**CHRISTIAN DEBLOCK
MICHELE RIOUX**



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

MARS 2008

**IE Institut d'études
IM internationales de Montréal**

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

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 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 dimensions 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 sur 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 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 offerts aux citoyens et la seconde, le niveau d'imposition et le mode de répartition des impôts entre les citoyens¹. 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 nécessité. Pour certains, elle présente de nombreux avantages, dont celui d'obliger les gouvernements à gérer plus efficacement leurs finances et les programmes publics, mais des voix beaucoup plus nombreuses 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 : (1) limitations sévères à l'État-Providence et réductions de ses capacités en matière de fiscalité ; (2) distorsions dans les échanges et l'investissement ; et (3) évasion fiscale, avec en bout de ligne une érosion des bases fiscales.

Tout devrait pousser les États à coopérer davantage entre eux et à établir des règles communes. Pourtant, il n'en va pas ainsi ; les constats sont même, disons-le franchement, « déprimants ». On en fera trois. Le premier 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 »².

Le second 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

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.

dernières décennies, que la période observée couvre les années 1990 au nouveau millénaire, ou de 1960 à aujourd'hui »³.

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 »⁴.

Ces constats seront considérés comme des faits stylisés, ce qui nous permet de poser la question de la coopération fiscale sous un angle différent de celui auquel nous sommes habitués. Le problème, en fait, n'est pas que les gouvernements ne veulent pas coopérer, ni qu'il n'y ait pas de coopération, mais que les gouvernements demeurent accrochés à leurs institutions nationales et que toutes les initiatives en faveur d'une coopération globale, voire régionale, sont bloquées sous le couvert de protéger les institutions nationales. N'en doutons pas, la mondialisation pousse les gouvernements dans cette direction. Parce que le monde est devenu plat, pour paraphraser Thomas Friedman ; parce que de puissants intérêts bloquent toute négociation sérieuse sur des règles qui viendraient surplomber les marchés et restreindre la liberté de choix⁵. Mais ce n'est qu'une dimension 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 doit être recherché dans le stato-centrisme, ou pour dire les choses autrement, 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 frontière, mais il demeure profondément stato-centré. Et c'est ce stato-centrisme, plus encore que la mondialisation, qui pousse les gouvernements dans la concurrence fiscale, étouffe la coopération fiscale et la conduit dans la seule voie qui leur apparaît acceptable et qui n'est, en réalité, qu'une voie de garage : celle des codes de conduite, qui en appelle à la courtoisie des acteurs, à leur autodiscipline et à leur loyauté.

C'est à partir de cette idée que nous nous proposons d'orienter la discussion dans les pages qui suivent. Le texte sera divisé en trois parties, et chacune d'elle développera un argument intermédiaire⁶. Dans la première partie, nous présenterons les positions respectives des défenseurs de la coopération et de la concurrence fiscale. La seconde partie portera sur les formes multiples que prend la coopération internationale dans le domaine de la fiscalité.

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

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

⁵ Les efforts sont contrecarrés par le manque de volonté politique des pays de s'engager trop loin, par le puissant travail de lobbying des milieux d'affaires et par l'action mieux coordonnée des paradis fiscaux pour résister. Voir notamment le site du Center for Freedom and Prosperity (<http://www.freedomandprosperity.org>).

⁶ Nous parlerons d'argument intermédiaire en ce sens que, si l'argument principal est indémontrable, les arguments intermédiaires le sont, dans le sens popperien du terme.

Nous identifierons trois niveaux de coopération, en fonction du degré d'autorité qu'acceptent de déléguer les acteurs, soit : le niveau global, le niveau multilatéral et le niveau bilatéral. Nous verrons que, des trois niveaux, c'est le second, le multilatéralisme, qui apparaît comme le niveau le plus « raisonnable » dans le sens où il permet de protéger l'autonomie fiscale tout en contenant les dérives et les excès. La troisième partie, enfin, portera sur le triangle impossible de la coopération. Inspiré du triangle monétaire de Mundel, le triangle a quelque chose de diabolique en ce sens qu'il oblige les gouvernements à arbitrer et à ne retenir que deux options sur trois. Nous reprendrons les trois modèles pertinents de multilatéralisme que nous avons identifiés, soit les modèles communautaire, contractuel et volontaire. Nous montrerons qu'à partir du moment où : (1) ce sont les raisons défensives qui poussent les gouvernements à coopérer (partie I), et (2) le cadre multilatéral est un compromis institutionnel acceptable entre autonomie complète et contrôle exogène (partie II), il en résulte (3) que, sous la contrainte la mondialisation, les gouvernements préfèrent choisir le scénario des codes de conduite à tout autre scénario (partie III). Ce scénario est tout sauf optimal, mais, dans un univers non-coopératif, il est le seul qui soit stable (équilibre de Nash).

UN PREMIER ÉTAT DES LIEUX : COOPÉRATION OU CONCURRENCE FISCALE ?

A priori, 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. Comme le notent Agnès Bénassy-Quéré et Jean Pisani-Ferry : « En matière fiscale, la concurrence est la règle et la coopération l'exception »⁷. Dans le contexte mondial actuel, le « réflexe isolationniste »⁸ est peut-être d'un autre âge, mais l'idée d'harmoniser et de faire converger les politiques et les régimes fiscaux n'est plus non plus à l'ordre du jour des gouvernements. Comme si l'on manquait d'arguments en faveur de règles mondiales : 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 faire prévaloir l'idée 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, lesquelles sont au nombre de quatre : (1) production de biens collectifs, (2) encadrement des marchés, (3) régulation macro-économique, et (4) redistribution des richesses. Si ces fonctions ont un coût, qu'il convient de partager le plus équitablement possible, leur exercice repose également sur un principe fondamental : celui de 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. 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.

1. Les termites fiscales et l'État « bienveillant »

L'évasion et la fraude fiscales ont toujours existé ; ce qui est plus nouveau par contre, c'est la facilité avec laquelle les capitaux et les revenus des catégories sociales les plus aisées

⁷ Agnès Bénassy-Quéré et Jean Pisani-Ferry, « Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ? », dans Christian Saint-Étienne et Jacques le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Paris, Conseil d'analyse économique / La Documentation française, 2005, Annexe 1, p. 86.

⁸ Jeffrey Owens, « Fiscalité et mondialisation », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 230, janvier 2002.

peuvent se déplacer. Les capitaux et les revenus sont devenus d'autant plus mobiles et leur traçabilité d'autant plus difficile (1) qu'il n'existe pratiquement plus de contrôles à l'entrée ou à la sortie, (2) que les technologies permettent les transferts instantanés d'un compte à l'autre, (3) que les paradis fiscaux se sont multipliés depuis les années 1980⁹ et (4) que les pratiques de gestion financière se sont raffinées et sont devenues beaucoup opaques¹⁰.

La mondialisation a une seconde conséquence : elle favorise le « shopping » et braconnage fiscal¹¹. 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 offerts peu étendus, ou lorsque, tout en continuant de profiter de services sociaux et de services publics étendus 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 Tanzi¹² utilise une image forte pour décrire ce qui se passe : celle des termites. 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 fiscal¹³. 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 développer leurs infrastructures économiques et leurs services sociaux¹⁴. 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

⁹ L'évasion fiscale n'est que l'une des dimensions du problème que soulève l'existence des paradis fiscaux. Il y en a deux autres tout aussi importants. Tout d'abord, il y a celui de la canalisation des capitaux liées à des activités criminelles, dont au premier chef le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le FMI estime que le blanchiment de l'argent représente entre 2 et 5 pour cent du PIB mondial, ce qui donnerait des chiffres astronomiques qui se situeraient entre 640 et 1 600 milliards de dollars. Les paradis fiscaux sont également perçus comme un facteur d'instabilité financière, en raison notamment de leur faible réglementation financière, du secret des activités financières et du volume de capitaux qui transigent par leur truchement. La communauté internationale tente tant bien que mal de contrôler ces problèmes, dans le cadre du Groupe d'action financière (GAFI) dans le premier cas et du Forum de stabilité financière (FSF) dans le second.

¹⁰ Dans un mémoire présenté en août 2006 devant la Commission sénatoriale des finances, Reuven S. Avi-Yonah estimait à environ 1,5 billions 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. Les chiffres vont néanmoins dans le même sens, et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils sont astronomiques. (Testimony of Reuven S. Avi-Yonah before The Us Senate Permanent Subcommittee on Investigations, Hearing on Offshore Transactions, 1er août 2006 ; U.S. Department of Treasury, A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap, Washington, Office of Tax Policy, septembre 2006.

¹¹ OCDE, Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial. Paris, OCDE, 1998, p. 17.

¹² Celui-ci identifie huit termites : 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 le capital financier, le développement des activités internationales, et les achats à l'étranger. (Vito Tanzi, « Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites », FMI, Working Papers, novembre 2000).

¹³ Au manque à gagner fiscal, il faut ajouter la sensibilité d'investissements volatils aux changements dans les règles fiscales, les effets de distorsion dans le type d'investissement, la corruption, etc.

¹⁴ La concurrence fiscale affecte également davantage les petits pays que les plus grands, qui ont pour eux deux avantages en matière d'attractivité : de grands marchés et des systèmes de production intégrés (effets d'agglomération).

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 bénéfices ou sur les revenus peut être compensée par un élargissement de l'assiette fiscale et l'élimination des dérogations et privilèges fiscaux¹⁵, 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 et pour nous résumer, 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 ces derniers hésitent à taxer les revenus des facteurs mobiles, trois scénarios dangereux se dessinent : (1) l'impôt sur le revenu devient de plus en plus un impôt sur le travail, (2) l'impôt sur les bénéfices des sociétés est abaissé pour préserver la compétitivité de l'économie, et (3) le financement des services sociaux est de plus en plus transféré du contribuable à leurs clientèles. Dans ces conditions, à un moment ou à un autre, la question devra bien être posée : si l'on veut à la fois préserver la mondialisation et l'État Providence, il faudra bien trouver des façons originales de limiter la concurrence fiscale et de protéger les choix démocratiques¹⁶.

2. *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. Les choses ont, là aussi, beaucoup changé. La multiplication des activités à l'étranger a nécessité 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 prend deux sens différents. Tout d'abord, il renvoie à l'idée d'influence mutuelle. Il y a interdépendance lorsque les choix politiques d'un pays A influencent les choix politiques d'un pays B, et réciproquement. Un exemple désormais classique nous en est donné par la décision prise par les autorités américaines en 1984 de ne plus imposer les intérêts sur les prêts à l'étranger ; cette décision a été immédiatement suivie par la plupart des autres pays industrialisés¹⁷.

¹⁵ C'est l'une des conclusions que tire Christian Saint-Étienne de la réforme fiscale américaine de 1986 : la diminution des taux d'imposition a été accompagnée d'une élimination des niches fiscales et d'un élargissement de l'assiette fiscale. (« Les effets économiques du *Tax reform Act* américain de 1986 », dans Christian Saint-Étienne et Jacques le Cacheux, *op.cit.*, pp. 112-124.

¹⁶ Reuven S. Avi-Yonah, « Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 7, mai 2000, pp. 1573-1676, p. 1576.

¹⁷ La décision répondait à deux objectifs : faciliter le financement étranger du déficit public d'une part et permettre aux entreprises privées d'emprunter plus aisément à l'étranger d'autre part. Les autres pays ont suivi, pour équilibrer les taux de

Ensuite, le concept d'interdépendance renvoie 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 résidence¹⁸. En principe, il 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 s'incorporer, 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 fiscaux¹⁹ 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, soit un nivellement fiscal vers le bas que, seules, une coopération étroite et une harmonisation des régimes fiscaux peuvent empêcher.

3. La neutralité économique

Une troisième ligne d'argumentation fait appel au principe de concurrence, 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. Ou pour dire les choses autrement, 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, selon la littérature, s'appliquer également aux capitaux.

La littérature a développé trois critères de neutralité, selon que le concept s'applique aux capitaux qui entrent, à ceux qui sortent ou à ceux qui opèrent sur le territoire national²⁰. 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'influence pas les choix de localisation des

rendement effectifs des capitaux. Par contre, cette décision a eu pour effet pervers d'entraîner un afflux de capitaux et de contribuer ainsi à la hausse du dollar sur les marchés des changes, hausse qui n'a fait qu'aggraver le problème du déficit commercial des États-Unis.

¹⁸ Selon les règles établies par l'OCDE, « Une société est considérée comme résidente d'un Etat si elle est passible de l'impôt dans cet Etat, 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 ».

¹⁹ L'OCDE retient quatre critères pour identifier un paradis fiscal : le niveau d'imposition nul ou insignifiant, la non-divulgation de renseignements, le manque de transparence et l'absence d'activité permanente (« substantielle »).

²⁰ Pour une présentation synthétique des débats, voir Reuven S Avi-Yonah, « Globalization... », op. cit. pp. 1604 et suivantes.

investisseurs. Ou pour dire les choses autrement, 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'étranger²¹.

Un consensus existe dans la littérature pour dire que 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 sortie²². 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 locales²³. 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, notamment en développement, accordent des régimes fiscaux forts avantageux aux investisseurs étrangers²⁴, 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 fiscal²⁵, un phénomène qu'amplifient le

²¹ 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.

²² 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 David 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.

²³ Voir par exemple Alberto Giovannini et James R. « Capital Flight and Tax Competition : Are There Viable Solutions to Both Problems ? », NBER Working Paper N° W3333, 1990.

²⁴ Le cas extrême est évidemment celui des paradis fiscaux, mais les cas intermédiaires sont beaucoup plus nombreux. Dans son rapport sur l'investissement dans le monde pour l'année 2007, la CNUCED rapporte les trente principales destinations des filiales étrangères des 50 plus grandes sociétés financières internationales. On relèvera que trois paradis fiscaux célèbres figurent parmi les destinations privilégiées des grandes entreprises financières internationales, soit : Îles Cayman, qui arrivent au 22^{ème} rang, la Barbade (26^{ème}) et les Bermudes (28^{ème}). (CNUCED, *World Investment Report*, 2007, p. 27). Les capitaux transitent par ces paradis fiscaux pour aller ensuite s'investir ailleurs, sans que l'on ne sache trop où en fait. Il

est quand même significatif de constater que dans le cas de la Chine, on retrouve trois paradis fiscaux sur la liste des dix premiers investisseurs entre 2004 et 2006, soit les Îles vierges britanniques (2^{ème}), les Îles Cayman (8^{ème}) et Samoa (10^{ème}). Le Japon n'arrive qu'en troisième position et les États-Unis, en cinquième. (U.S. China Business Council : <http://www.uschina.org>).

²⁵ Le système fiscal américain autorise le report fiscal. En pratique, il donne la possibilité aux entreprises ayant des filiales (la mesure ne s'applique pas aux succursales) de reporter presque indéfiniment l'impôt sur les revenus de leurs filiales. Le report fiscal (*deferral*) est une disposition qui pousse les entreprises à investir dans les pays à faible taux d'imposition. Certaines règles ont été introduites pour en limiter les abus. La plus importante est la *Subpart F*. Le président Kennedy, après avoir cherché à éliminer le report fiscal, en limita considérablement l'application en faisant voter en 1962 ce qui est communément appelé la *Subpart F*. Ne peuvent se prévaloir du report que les établissements étrangers à contrôle majoritaire (*Controlled*

secret bancaire et les innovations technologiques, mais aussi le manque de moyens des autorités fiscales et les délais légaux de vérification des déclarations de revenu²⁶.

4. 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, en effet, à deux idées : à celle de fusion des espaces économiques, d'une part, et à celle de convergence des structures de prix d'autre part. Alors que le concept d'interdépendance vise à cerner le degré d'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 se fasse sur une base régionale ou globale, la concurrence y occupe une place centrale, mais d'autres facteurs jouent également un rôle déterminant : les changements technologiques, l'ouverture et l'intensification des échanges transfrontières, la mobilité accrue des facteurs ou encore l'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 sur une base territoriale 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 entre eux 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'intangibles²⁷.

Foreign Corporations, CFCs) et uniquement les actionnaires américains qui en possèdent plus de 10 pour cent des actions (lesquels sont obligés d'inclure les revenus dans leurs déclaration, peu importe que les revenus aient été distribués ou non). La loi fiscale de 1986 (*Tax Reform Act of 1986*) introduira une seconde restriction : la société à l'étranger doit être une société « active », dans le sens où ses investissements « actifs » doivent représenter au moins 50 pour cent du total ou ses revenus « actifs » représenter au moins 25 pour cent de ses revenus bruts. La mesure vise à empêcher la fuite fiscale des investissements financiers ou spéculatifs, mais les études montrent que, malgré la sévérité des dispositions, les profits des sociétés tendent à se concentrer de plus en plus dans les paradis fiscaux. Voir à ce sujet Martin A. Sullivan, « U.S. Multinationals Shifting More Profits to Low-Tax Havens Overseas, Keeping Them From U.S. Tax Collectors », *Tax Notes*, 13 septembre 2004.

²⁶ La législation américaine limite à trois ans le délai de vérification des déclarations fiscales. Une étude récente du GAO montre que l'examen des déclarations de revenus à l'étranger prend trois fois plus de temps et « rapporte » deux fois moins par heure de travail que les déclarations habituelles, ce qui n'incite guère les fonctionnaires à engager les procédures même si les irrégularités sont évidentes, surtout si, comme c'est souvent le cas, la période d'examen va dépasser les délais légaux. GAO, *Challenges in Ensuring Offshore Tax Compliance*, Washington, mai 2007.

²⁷ Liu Peng et Caroline 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>

L'intégration des marchés, ensuite, élargit les choix des entreprises et des particuliers²⁸, 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 d'incorporation des sociétés 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 fiscalité²⁹.

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 création d'une organisation internationale. Nous y reviendrons.

²⁸ 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, entre autres : l'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, par contre, les travailleurs émigrés ont peu de moyens de se défendre et les revenus qu'ils transfèrent sont souvent surtaxés.

²⁹ Pour une synthèse des études, voir Sjef Ederveen et Ruud de Mooij, « Taxation and Foreign Direct Investment : A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 6, 2003, pp. 673-693. John H. Mutti, *Foreign Direct Investment and Tax Competition*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2003.

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 inciter les États à coopérer. Les bonnes intentions de l'État ont toujours été perçues comme plus dangereuses encore que les défaillances du marché, mais, qui plus est, 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 oblige chaque gouvernement à afficher ses intentions et qui 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 totalement 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 très 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 » ; pas les ultra-libéraux. Pour ces derniers, en effet, les institutions politiques relèvent du domaine des « choix publics » et non d'un concept aussi vide de sens que celui « d'intérêt public ». En aucun cas d'espèce, il ne 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 fiscale³⁰. C'est peut-être la liberté de choix des acteurs qui autorise cette alliance idéologique contre-nature entre

³⁰ Comme le notent John Douglas Wilson et David E. Wildasin, il n'existe pas de définition « homologuée » de la concurrence fiscale. La littérature se contente généralement de la définir comme toute forme non-coopérative d'établissement de normes et de règles fiscales par les gouvernements. Une autre façon de la définir est d'introduire un élément de comparaison (*yardstick competition*), chaque gouvernement définissant ses propres règles par comparaison avec celles des autres. Wilson et Wildasin, quant à eux, la définissent « as noncooperative tax setting by independent governments, under which each government's policy choices influence the allocation of a mobile tax base among "regions" represented by these governments ». Il ne s'agit plus simplement de non-coopération, une attitude passive, mais de politique active : l'objectif est d'utiliser la fiscalité pour attirer les investisseurs, les grandes fortunes ou la main-d'œuvre qualifiée. Une troisième façon de définir la concurrence fiscale est celle que propose Sébastien Raspiller. Celui-ci fait appel au concept économique d'externalités (négatives). Selon sa définition, il s'agit d'une situation où « les décisions d'une administration affectent directement des capacités d'autres administrations et si les mécanismes de marché se révèlent insuffisants pour réguler cette interaction ». La situation extrême est lorsqu'un pays exploite délibérément les interactions fiscales pour éroder la base fiscale d'un autre pays. John Douglas Wilson et David E.

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 allant 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 développés quatre arguments en faveur de la concurrence fiscale.

1. Les choix rationnels

Un premier argument fait appel à la théorie classique de Charles Tiebout³¹ sur la concurrence des entités infra-étatiques. Appliqué aux relations internationales, l'argument 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, ceux-ci 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 critiques³², à tout le moins des plus grandes réserves, à commencer de la part 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.

2. L'efficacité gouvernementale

Le second argument s'inscrit dans le même moule que 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 ; les choix ne

Wildasin, « Tax Competition : Bane or Boon ? », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 6, 2004, pp. 1065-1091 ; Sébastien Raspiller, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », INSEE, *Direction des Études et Synthèses Économiques*, juin 2005

³¹ On retrouvera une présentation synthétique de ces arguments dans : Chris Edwards et Veronique de Rugy, « International Tax Competition » (chapitre 3), dans James Gwartney et Peter Lawson (dir.), *Economic Freedom of the World : 2002 Annual report*, Vancouver, The Fraser Institute, pp. 43-58. Sébastien Raspiller, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », *op. cit.* ; Daniel J. Mitchell, « Making American Companies More Competitive », *Backgrounder* n° 1691, The Heritage Foundation, septembre 2003 ; John Douglas Wilson et David E. Wildasin, « Tax Competition : Bane or Boon ? », *op. cit.*

³² On a souvent reproché à la théorie sa vision extrêmement restrictive de l'État et ses hypothèses restrictives sur la mobilité des facteurs. Les critiques lui reprochent notamment de cautionner les comportements de « passager clandestin », d'ignorer le critère d'équité devant l'impôt et de maquiller les problèmes d'évasion fiscale en problème de choix rationnel.

reflètent donc pas l'intérêt collectif mais, au contraire, le rapport de force sur le marché politique. Autre élément à considérer : les rigidités institutionnelles et bureaucratiques favorisent le *statu quo* et l'inefficience. La concurrence fiscale aura, dans un tel contexte, trois effets : (1) de réduire le revenu fiscal disponible, (2) d'obliger les gouvernements à faire de meilleurs choix, et (3) de rendre 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.

3. 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 biais dans les choix économiques et entraîne par conséquent des inefficiences dans l'allocation des ressources. Pour les partisans de la concurrence, ce n'est pas de la « bonne économie ». Il ne revient pas aux gouvernements de se préoccuper du « bien être global », mais seulement de celui de 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. Qui plus est, comme le soulignent Edwards et De Rugy³³, 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, tout en encourageant les autres gouvernements à procéder de même.

4. Les cartels fiscaux

Enfin, les partisans de la concurrence fiscale associent les efforts en vue d'harmoniser les régimes fiscaux à un diktat imposé d'en haut par des bureaucraties internationales qui n'ont de comptes 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 développer³⁴ et, dans la même veine, d'éliminer à leur seul avantage les paradis fiscaux alors

³³ *Op. cit.*, p. 50.

³⁴ Les objectifs sont nombreux ; il peut s'agir de favoriser l'implantation d'entreprises dans une région ou un secteur donné, de promouvoir les exportations et les activités qui leur sont reliées comme dans les zones franches, de profiter de l'expertise, du savoir faire, des effets d'entraînement, des transferts technologiques et autres externalités. Les incitatifs fiscaux sont nombreux ; parmi les plus souvent utilisés, mentionnons les taux réduits ou nuls d'imposition des sociétés, les exonérations fiscales temporaires (*tax holiday*), les impôts réduits sur les revenus rapatriés (dividendes, intérêts, royautés), l'étalement des pertes sur

même qu'ils 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 autres³⁵. 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, il polarise deux conceptions radicalement différentes du libéralisme économique : l'une 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, et l'autre préfère croire naïvement dans la raison humaine et voit 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 magasinage 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-

plusieurs années, des dépenses fiscales particulières comme l'amortissement accéléré, les investissements dans la recherche, les crédits d'impôt à l'emploi, etc. Voir à ce sujet Charles Oman, *Quelles politiques pour attirer les investissements étrangers?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2006

³⁵ L'argument est défendu par Chris Edwards et Veronique de Rugy. Pour les deux auteurs, les États-Unis ont tout sauf besoin de codes internationaux qui viendraient s'ajouter aux 45 662 pages de leur code fiscal. Pour eux, la lutte contre le financement du terrorisme n'est pas un bon argument pour imposer des standards internationaux ; leur seul résultat est de braquer les paradis fiscaux et de les inciter à ne pas coopérer. L'argument est aussi repris en termes plus simples par les promoteurs et les avocats des paradis fiscaux. (Chris Edwards et Veronique de Rugy, op. cit., et leur texte : « International Tax Competition. A 21st-Century Restraint on Government », *Policy Analysis*, avril 2002, CATO Institute ; voir également Anthony Travers, « Cayman Islands : The Supranational Initiatives : The Hidden Agenda ? », Maples & Calder, mars 2003 (en ligne) et l'ouvrage dirigé par Rajiv Biswas, *International Tax Competition : Mondialisation and Fiscal Sovereignty*, Commonwealth Secretariat, 2002).

libéraux au nom de la liberté des 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 celles de Singapour, des Pays-Bas ou de l'Irlande sont rares, et même dans leur cas, la fiscalité n'est pas le seul facteur explicatif³⁶. L'argument le plus fort est sans doute celui qui porte 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 outil 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 par exemple, 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 développés³⁷. 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 nombre très limité 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 »³⁸.

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 franches³⁹, qui prolifèrent et se sont multipliés au cours des deux dernières décennies sans que l'on ne sache vraiment qui est un

³⁶ 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, Louis T. Wells, Nancy J. Allen, Jacques Morisset et Neda Pirnia, *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment. Are they Worth the Costs ?*, Washington, FIAS, 2001.

³⁷ 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.

³⁸ L'OMC retient trois types d'incitations : financières, fiscales et indirectes. (OMC, *Rapport annuel. Dossier spécial : le commerce et l'investissement étranger direct*, Volume 1, 1996, pp. 51-96, 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.

³⁹ Il est pratiquement impossible de donner le nombre exact des zones franches. Les ordres de grandeur montrent néanmoins leur prolifération rapide : on en dénombre actuellement plus de 5000, comparativement à 1000 environ à la fin des années 1990. (CSI, *Le beurre et l'argent du beurre*, Bruxelles, 2006)

paradis fiscal⁴⁰ et qui ne l'est pas, encore moins combien ils sont exactement⁴¹. 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 (tableau 1)⁴². En moyenne, selon les données de KPMG, le taux est passé, en moyenne dans le monde, de 33,2 à 26,9 pour cent entre 1997 et 2007⁴³. La baisse est particulièrement sensible en Europe, le taux moyen passant de 36,5 à 24,2 pour cent. Dans le cas des États-Unis⁴⁴, le graphique 1 montre que la baisse des taux bruts et effectifs d'imposition est continue depuis l'après-guerre⁴⁵, 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 données américaines (graphique 2) montrent toutefois que, malgré les nombreuses réformes, cette part est demeurée stable au cours des deux dernières décennies, voire a légèrement augmenté ces dernières années⁴⁶.

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 réussites économiques exemplaires, tout comme 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

⁴⁰ Une certaine ambiguïté existe quant aux définitions et au langage utilisé. Ainsi, parle-t-on de centres financiers offshore et de paradis fiscaux, de régimes fiscaux dommageables, de pays non-coopératifs, etc. Voir à ce sujet Jason Sharman, *Havens in a Storm, The Struggle for Global Tax Regulation*, Ithaca, Cornell University Press, 2006 ; Ahmed Zoromé, « Concept of Offshore Financial Centers : In Search of an Operational Definition », Washington, FMI, Working Paper, 2007).

⁴¹ Le GAFI (Groupe d'action financière), par exemple, estime à 49 le nombre de territoires à « faible réglementation », dont quatorze (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 off-shore en 2000. La CSI évoque, elle, le nombre de 80. À notre connaissance, la meilleure référence en la matière demeure le *Tax Justice Network*. L'organisation a procédé à une comparaison systématique des critères retenus par les organisations internationales, pour proposer les siens et retenir plutôt le concept de « juridiction » territoriale. Selon elle, il y aurait, ainsi, 69 paradis fiscaux ou centres financiers dans le monde (*Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centres*, 2007, en ligne).

⁴² Voir à ce sujet l'étude systématique de Michal P. Devereux, Rachel Griffith et Alexander Clemm, « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, octobre 2002, pp. 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.

⁴³ KPMG, *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*, http://www.kpmg.ch/library/pdf/Corp_Tax_Rate_Survey_2007_WEB.pdf.

⁴⁴ Aux États-Unis, le taux marginal d'imposition des sociétés était, en 2007, de 15 % pour les revenus inférieurs à 50 000 \$ et de 35 % pour les revenus dans la tranche supérieure à 18 333 333 \$. Les États et les gouvernements locaux peuvent également imposer les revenus des sociétés. Les taux varient entre 1 et 12 %, et les impôts versés sont déductibles. KPMG dans son rapport fiscal annuel estime à 40 % le taux d'imposition effectif dans le cas des États-Unis. L'OCDE évalue, de son côté, le taux à 39,3 % en 2007 et à 36,1 % dans le cas du Canada. Le taux le plus élevé parmi les pays de l'OCDE est celui du Japon (39,54 %) et le plus bas celui de l'Irlande, 1,5 %. Les États-Unis se classeraient ainsi au second rang. (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

⁴⁵ Le graphique 1 montre avons calculé deux taux effectifs d'imposition : celui sur les profits bruts et celui sur les profits avant impôts (imposables). Nous avons également calculé une moyenne mobile (5 ans) des taux sur les profits imposables. Les mouvements reflètent les modifications apportées au régime d'imposition. Les réformes les plus importantes seront introduites en 1987 et 1988. Le taux marginal d'imposition sur les revenus de la tranche supérieure sera abaissé de 46 % à 40 % en 1987, puis à 34 % en 1988. Il sera relevé en 1993, à 35 %, qui est le taux actuel.

⁴⁶ Les statistiques fiscales américaines nous montrent que les recettes de l'impôt des sociétés ont, en pourcentage des recettes totales du gouvernement fédéral, baissé continuellement pendant toute la période qui va de 1952 à 1983. Depuis lors, leur part s'est stabilisée, oscillant selon la conjoncture autour de 10 %. Les statistiques de l'impôt sur le revenu montrent, au contraire, une grande stabilité, autour de 45 % des recettes totales. Ces chiffres sont cependant trompeurs puisque la part des salaires dans le revenu national a tendance à baisser depuis une vingtaine d'années, alors qu'au contraire, celle des profits augmente. La plupart des études mettent en relief la baisse des taux d'imposition et les crédits d'impôt. Voir à ce sujet, Joel Friedman, « The Decline of Corporate Income Tax Revenues », *Center on Budget and Policy Priorities*, octobre 2003. (<http://www.cbpp.org/10-16-03tax.htm>).

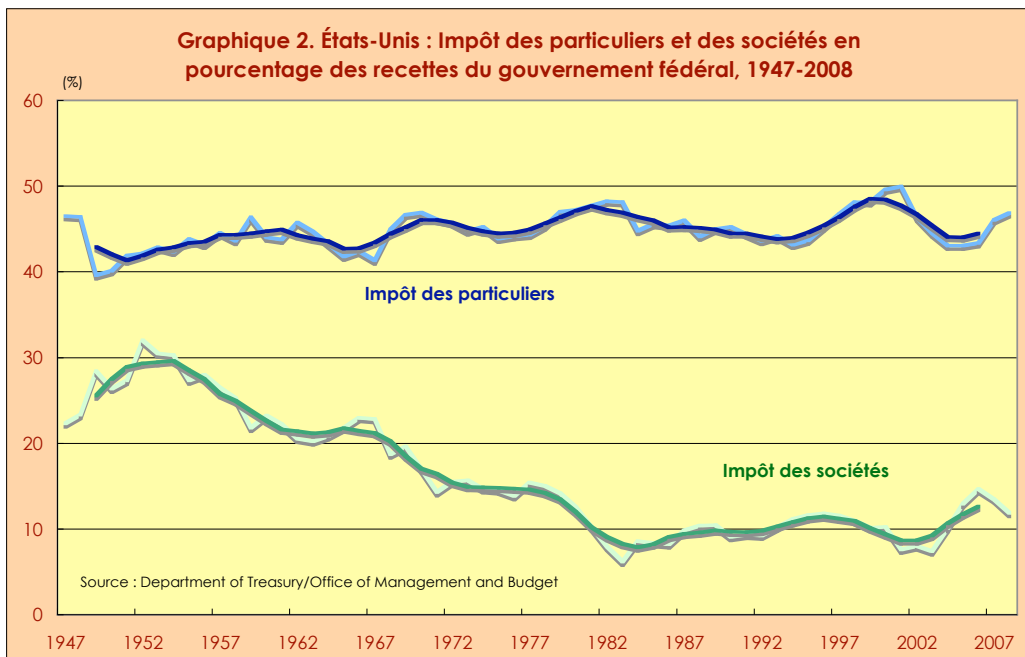
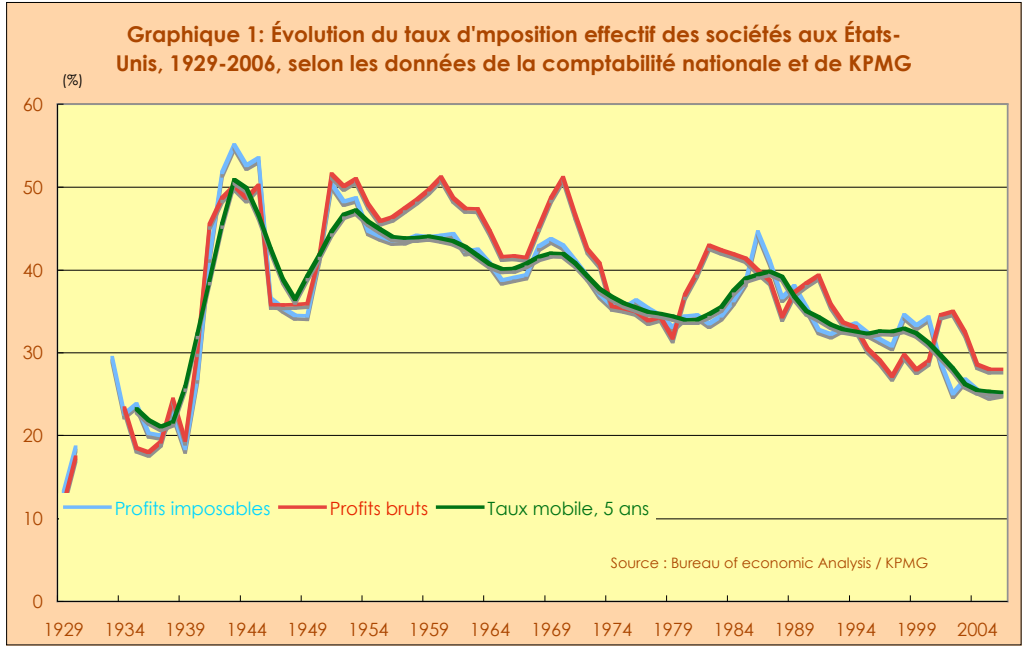
records de 2000⁴⁷. En plus, il n'y a pas eu non plus, comme on pourrait le penser, de glissement notable de l'impôt direct vers l'impôt indirect au cours des quarante dernières années. En somme, tout ce dont nous sommes sûrs, c'est que la concurrence fiscale, concomitamment à la mondialisation, a facilité 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 »⁴⁸.

	1993	1997	2007
États-Unis	40	40	40
Canada	44,3	44,6	36,1
OCDE	38	36	27,8
Asie-Pacifique	nd	32,6	30,1
Union eur.	38	36,5	24,2
Am. Latine	34	29,8	28
Taux moyen	38	33,2	26,9

Source : KPGM, 2007

⁴⁷ 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 14 des 26 pays étudiés et baissé dans 11 autres. L'étude montre aussi que, si, depuis 2000, la part des impôts sur les revenus des particuliers et les bénéficiaires 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 27^{ème} position, avec une charge fiscale de 28 %. Le Canada, quant à lui, se classe au 20^{ème} 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. Ils 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).

⁴⁸ Vito Tanzi, « La mondialisation et la termitière des finances publiques », *Finances et Développement*, mars 2001, pp. 34-37, p. 34.



UN SECOND ÉTAT DES LIEUX : LA COOPÉRATION FISCALE EN PRATIQUE

Est-ce parce que c'est dans l'air du temps et que l'action collective souffre d'un problème de légitimité, ou bien est-ce 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 est à la 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 à une certaine prise de conscience des problèmes, mais aussi à l'amorce d'une nouvelle manière d'aborder la coopération fiscale. Deux facteurs semblent avoir précipité les choses et orienté le débat..

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 même contexte que celui 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 souverainetés 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, qu'a ainsi commencé à s'orienter l'action des institutions internationales à encore, une action qui a commencé dans le domaine de la finance pour toucher à de très nombreux domaines, aussi variés d'ailleurs que peuvent l'être les normes comptables, les statistiques, la transparence des 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 s'avérer 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, autrement tous ceux qui, de près ou de loin, sont « parties prenantes » (*stakeholders*).

Par ces deux rappels, ce que nous voulons surtout souligner c'est 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 prenantes⁴⁹. Des formes nouvelles de coopération ont également surgi, comme les forums ou les réseaux par exemple 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.

C'est de bonne guerre que de placer la démarche que l'on privilégie entre deux options extrêmes. C'est ce que fait Jeffrey Owens⁵⁰ lorsqu'il présente les trois démarches possibles en matière de fiscalité. On peut ainsi, soit (1) se « retrancher derrière les frontières nationales et succomber à un réflexe isolationniste », soit (2) « faire 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 », soit encore (3) « resserrer la coopération, notamment par la mise en place de systèmes transparents et par l'échange d'informations avec d'autres pays ». Une fois les deux premières démarches disqualifiées pour irréalisme, la troisième n'en fait que plus sens. De la manière dont elles sont présentées, les démarches (2) et (3) sont effectivement irréalistes et la troisième paraît aller de soi. C'est néanmoins aller un peu vite en affaires. Premièrement, la courtoisie existe entre les États, et elle prend une forme de plus en plus formelle. Deuxièmement, écarter sans autre forme de procès la seconde option revient à ignorer les débats sur les biens publics mondiaux, du moins à ne pas les prendre trop au sérieux. Et troisièmement, contrairement à ce que laisse entendre Owens, il n'y a pas une mais au moins trois façons possibles d'envisager la coopération multilatérale.

Partant de ces remarques, nous proposons d'aborder la coopération selon un critère simple : le degré de délégation d'autorité. Nous avons ainsi trois niveaux possibles de coopération. Nous qualifierons de premier niveau, la coopération qui vise à définir des règles mondiales administrées par une organisation fiscale mondiale. Nous qualifierons de second niveau, la coopération 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 renforcé⁵¹. Enfin, au niveau le plus bas, nous retrouverons les règles que les acteurs se donnent eux-mêmes. Ce sont les règles de courtoisie dans le cas des acteurs publics et les règles de déontologie des affaires (*lex mercatoria*) dans le cas des acteurs privés.

⁴⁹ Nous nous inspirons directement en la matière de l'ouvrage maître de John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁵⁰ *Op. cit.*

⁵¹ Il y aurait un quatrième modèle, que nous ne retiendrons pas : le modèle hiérarchique.

La coopération fiscale de premier niveau

La coopération fiscale de premier niveau est la plus ambitieuse ; 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.

1. 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 ; celui-ci 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 frontières⁵². Sous 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 (qu'est-ce qui l'est et qu'est-ce qui ne l'est pas), 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*⁵³, Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern trois « déficits » (*Gap*) doivent en effet être comblés : le déficit de juridiction, le déficit de participation et 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 le caractère équitable. Enfin, *quid* d'un accord international s'il n'y a pas de contrôle, de suivi 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 Kaul⁵⁴, en ce sens qu'il permet d'aider la communauté internationale à prendre conscience de ses responsabilités et à se mobiliser pour

⁵² Joseph Stiglitz, avec son *Initiative for Policy Dialogue*, en est l'un des plus fervents défenseurs.

⁵³ New York, Oxford University Press, 1999

⁵⁴ Inge Kaul, « Biens publics globaux, un concept révolutionnaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2000.

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 comme nous l'avons dit plus haut. C'est cette vision nouvelle que l'on retrouve exprimée dans le rapport de la Commission Zedillo.

2. Une Organisation internationale de la fiscalité

L'idée de coordonner les politiques fiscales, voire de créer une organisation spécialisée n'est pas nouvelle⁵⁵, mais la proposition avancée 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*)⁵⁶, 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 émigrants⁵⁷. Les objectifs vont cependant au-delà de cette première préoccupation ; il s'agissait également (1) de réduire l'évasion et la fraude fiscales et d'accroître ainsi les ressources financières des gouvernements et (2) « 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 :

- de réunir des statistiques, de faire des analyses, d'offrir une assistance technique à ses membres et de mettre au point des normes internationales ;

⁵⁵ 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 penche sérieusement sur la question de la fiscalité et mette 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*, 1995, Oxford, Oxford University Press). Le rapport de Kofi Annan sur la réforme des Nations Unies s'inscrit dans la même veine.

⁵⁶ 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 Vito 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, pp. 173-186 ; Adrian J. Sawyer, « Is an International Tax Organization an Appropriate Forum for Administering Binding Rules and APAs », *eJournal of Tax Research*, vol. 2, n° 1, 2004, pp. 8-70.

⁵⁷ 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 néanmoins la création d'une nouvelle institution.

- 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 ; et
- de parrainer, comme le fait l'OCDE, une instance de partage multilatéral d'informations fiscales, afin de limiter la fraude fiscale sur les revenus des investissements à l'étranger⁵⁸.

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 étrangers⁵⁹. Mais c'était déjà trop demander puisque la proposition sera rapidement écartée lors de la Conférence de Monterrey⁶⁰. 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 cet effet, ils créeront une Commission sur les questions fiscales⁶¹. 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 Millénaire⁶², 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 »⁶³.

La coopération fiscale de second niveau

La coopération fiscale de second 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 et de règles communes. Comme le rappelait

⁵⁸ Ces points sont repris du résumé analytique du rapport. En ligne : <http://www.un.org/french/reports/financing/summary.htm>

⁵⁹ Ce qui n'était pas non plus sans arrières pensées puisque, lors des débats autour d'un projet d'accord multilatéral sur l'investissement, la proposition de créer une organisation spécialisée dans ce domaine avait également été avancée, mais tout aussi rapidement écartée.

⁶⁰ Nations Unies, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, 2002.

⁶¹ 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.

⁶² Jeffrey D. Sachs, *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, Nations Unies, Programme des Nations Unies pour le Développement, 2005.

⁶³ *Ibidem*, p. 55.

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'entendent⁶⁴. Mais ce sur quoi il n'insistait pas suffisamment, c'était sur la forme que peuvent prendre les institutions de coopération, sur le degré de délégation 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 qu'en la matière, 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 acteurs⁶⁵. 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 second, le modèle contractuel de réciprocité diffuse, est celui sur lequel repose le système commercial de l'OMC. Quant au troisième, celui du dialogue renforcé, avec ses principes directeurs et ses codes de conduite, c'est celui que privilégie l'OCDE.

1. 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. Il implique moins d'acteurs, facilitant ainsi 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 : (1) le domaine doit être de compétence régionale, (2) des mécanismes particuliers doivent exister pour l'opérationnaliser et (3) il ne doit pas y avoir de possibilité de blocage. L'Union européenne est un cas d'étude intéressant : la fiscalité est toujours un sujet explosif et, aujourd'hui, ce n'est plus tant d'harmonisation fiscale dont il est désormais question que de « concurrence fiscale loyale ».

Pour ses détracteurs, il s'agit d'une marotte de la Commission européenne, mais 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 donnés les pays européens : à marché

⁶⁴ John Gerard Ruggie, « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3, été 1992, pp. 561-562.

⁶⁵ Nous empruntons ce concept à la littérature institutionnaliste en économie. Voir à ce sujet : Claude Ménard, « The Economics of Hybrid Organizations », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 160, 2004, pp. 345-376.

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 entreprises⁶⁶ 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 « dommageables », celles qui portent atteinte à la concurrence et faussent la localisation des investissements étrangers. C'est le cas, selon les nouveaux critères, lorsqu'un pays leur accorde un traitement plus favorable que celui qu'il accorde normalement à ses nationaux. C'est la formule que privilégiera 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 mandatera, en mars 1998, un groupe de travail, le « groupe Primarolo »⁶⁷, 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

⁶⁶ La Commission européenne avait déjà tenté à plusieurs reprises d'établir des fourchettes d'imposition des bénéfices des sociétés mais toutes les tentatives d'harmonisation s'étaient soldées par un échec. Au début des années 1990, elle cherchera à prendre une autre voie, plus limitée, et se penchera sur le régime fiscal des paiements d'intérêt et de redevances entre sociétés-mères et filiales. Parallèlement, un comité d'expert 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. Dans son rapport (*Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*), le comité présentera deux séries de recommandations : les premières concernaient la double imposition des flux de revenus transfrontaliers et les secondes, l'imposition des bénéfices des sociétés. Il proposait l'imposition d'un taux minimal de 30 % et la convergence dans une fourchette comprise entre ce taux et un taux maximal de 40 %. La Commission retiendra la première série de recommandations, mais rejettera la seconde, préférant orienter son action vers l'établissement de codes de conduite.

⁶⁷ 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 66 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 puisque celle-ci n'a porté son attention que sur les paradis fiscaux.

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 rapide 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 bénéfiques », mais aussi, dans la même veine, reconnaître que la fiscalité appartenait au domaine régalien, qu'elle était l'une des expressions fondamentales de la souveraineté nationale et qu'harmoniser les politiques fiscales était hors de sa portée. Enfin, si certains, comme Antoine Brachet et Amélie Verdier par exemple, 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 »⁶⁸, 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.

2. 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, la négociation commerciale doit obéir à trois types d'exigences : (1) être réciproquement et mutuellement avantageuse, (2) « viser la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce », de même que (3) « l'élimination des discriminations en matière de commerce international ».⁶⁹ Si ces trois conditions constituent l'armature juridique du système commercial, deux autres conditions étaient implicites : (1) dans la poursuite de leurs objectifs de politique

⁶⁸ Antoine Brachet et Amélie Verdier, « Entre concurrence et convergence fiscale, que projet européen ? », *Questions d'Europe*, n°39, Fondation Robert Schuman, 2006.

⁶⁹ Préambule du GATT de 1947 : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf

économique et sociale, les États ne pouvaient prendre des mesures qui portent préjudice aux intérêts des autres États ou de leurs ressortissants ; (2) 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 anti-concurrentielles, le dumping par exemple.

Cela peut sembler curieux, mais la fiscalité ne fut pas vraiment 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 douaniers⁷⁰. 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. Il revenait à chaque État d'adopter les régimes fiscaux qu'il désirait, en conformité avec ses institutions politiques, économiques et sociales. Enfin, la concurrence fiscale n'était pas une question préoccupante à l'époque. Peut-être aurait-elle dû l'être et ainsi être abordée comme le fut la question de l'emploi et des conditions de travail⁷¹, mais tel ne fut pas le cas. En clair, 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 nationaux⁷², mais par contre, les produits qui sortent du pays, sont exonérés de taxes à la consommation dans la mesure où ils seront taxés

⁷⁰ Les recettes douanières demeuraient encore une source importante de revenus pour les gouvernements, mais leur part était en décroissance.

⁷¹ Dans son cas, les États-Unis adoptèrent une attitude extrêmement ferme : (1) le protectionnisme était nuisible à la paix et à la prospérité et, en aucune façon, il était une solution pour atteindre le plein-emploi ; (2) si un État adoptait des mesures qu'il jugeait appropriées, cela devait l'être dans le respect des règles commerciales.

⁷² 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 différentes. Il est également spécifié qu'en matière de législation et de réglementation entourant la distribution des produits, les produits importés doivent se voir accorder un « traitement non moins favorable » que celui accordé aux produits locaux similaires. Des obligations du même type s'appliquent aux restrictions quantitatives et au contrôle des prix intérieurs.

dans le pays d'accueil⁷³. 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 mais sans parvenir à 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 à l'international, parce que leur régime fiscal privilégie la fiscalité directe et parce que celles-ci 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 hors des États-Unis (*Sociétés domestiques de ventes internationales*)⁷⁴. 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 donna 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 pratiquement le même que celui qui venait d'être aboli, si ce n'est qu'au lieu de produire et d'exporter à partir des États-Unis, les sociétés devaient opérer de l'étranger. La ficelle était grosse, et de nouveau la Commission européenne contestera le programme, en 1997, pour les mêmes motifs que précédemment. Une chose avait cependant changé au GATT : suite aux 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, non sans 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.

⁷³ Un addendum à l'article XVI du GATT spécifie 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. »

⁷⁴ Voir à ce sujet, Christian Deblock, Les impôts sur les revenus extraterritoriaux. Le cas du régime fiscal des sociétés de vente à l'étranger (FSC), Note de recherche, février 2008, CEIM.

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 les disciplines fiscales⁷⁵, 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 beaucoup plus pernicieux que le dumping commercial, le dumping social ou le dumping environnemental.

3. 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 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 Secrétariat⁷⁶. 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). On mentionnera, entre autres, sans nous y arrêter, le Modèle de convention fiscale⁷⁷, les *Principes applicables en matière de prix de transfert*, les *Principes de bonne administration fiscale*, les *Principes directeurs pour l'application de la TVA/TPS*, ou encore le *Modèle de mémorandum d'accord sur l'échange automatique de renseignements à des fins fiscale*. L'examen des politiques fiscales des pays membres est une autre facette importante du

⁷⁵ Maricela Robles, « International Regulation of Corporate Taxation : A New Prospect for the WTO ? », *Accountancy Business and public Interest*, vol. 3, n° 2, pp. 17-79.

⁷⁶ Il faudrait ajouter la Direction des affaires financières et des entreprises, et le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental autonome qui loge à l'OCDE et a pour mandat de couvrir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Sans oublier les nombreux « groupes techniques ».

⁷⁷ C'est en 1966 que fut adopté le premier modèle type de convention sur la double imposition (*Model Double Taxation Convention of Estates and Inheritances and on Gifts*). Le modèle est régulièrement modifié, pour tenir compte des changements dans les règles mais aussi dans l'organisation des activités, notamment le développement du commerce électronique qui soulève de nombreux problèmes fiscaux.

travail de l'OCDE. Enfin, on relèvera que les activités de l'OCDE ne se limitent pas uniquement aux seuls 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 par exemple la création du Dialogue fiscal international (*International Tax Dialogue*)⁷⁸, la mise en place de Réseaux, comme celui sur les conventions fiscales ou celui sur le fédéralisme financier par exemple, 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 pressante 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 appelé *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*⁷⁹. Le rapport fut approuvé par le Conseil de l'OCDE le 9 avril 1998, avec deux abstentions notables, le Luxembourg et la Suisse⁸⁰. 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 »⁸¹. 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 recommandations⁸², ils proposaient l'établissement de « Principes directeurs sur les régimes fiscaux préférentiels dommageables », la création d'un Forum sur cette question, l'établissement d'une liste des paradis fiscaux et la formulation de Recommandations 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 conjointement les meilleures façons d'éliminer les pratiques fiscales dommageables⁸³.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ OCDE, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*. Paris, OCDE, 1998

⁸⁰ La Belgique et l'Autriche ont également montré de vives réserves.

⁸¹ *Ibidem*, p. 9.

⁸² Il y en aura dix-neuf, regroupées sous trois thèmes : les législations nationales, les conventions fiscales et la coopération internationale.

⁸³ 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. (*ibid.*, p. 17). Les auteurs du rapport font également une distinction entre les régimes fiscaux dommageables et ceux qui le sont « potentiellement ».

L'OCDE donnera suite à ce rapport⁸⁴ : elle mettra en place un forum, organisera plusieurs conférences internationales, produira un autre rapport en 2000⁸⁵ et trois rapports de suivi (2001, 2004 et 2006), adoptera un *Modèle d'accord sur l'échange de renseignements* (2002)⁸⁶ de même qu'un *Processus de mise en place des règles du jeu équitables* (2004)⁸⁷. Une nouvelle dynamique a donc été enclenchée, avec deux grands objectifs : introduire plus de transparence dans les paradis fiscaux et ainsi protéger les assiettes fiscales d'une part et éliminer les pratiques les plus dommageables au sein de l'OCDE d'autre part⁸⁸. Cela dit, l'action de l'OCDE est très en deçà de celle de l'Union européenne⁸⁹ 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 fiscaux⁹⁰. Pire 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'appréciation⁹¹. En outre, beaucoup de pays sont extrêmement réticents, voire radicalement opposés à toute forme d'action coordonnée. Cette résistance, à commencer de la part des États-Unis⁹², a eu pour effet de réduire le programme de travail de l'OCDE et de mettre en sourdine plusieurs des recommandations du rapport de 1998. Ainsi, il n'est plus désormais demandé aux paradis fiscaux d'imposer les revenus, tout

⁸⁴ Pour une présentation succincte des travaux de l'OCDE, voir Jean-Pierre Vidal, « La solution de l'OCDE aux paradis fiscaux », *Fiscalité*, Bulletin d'information CCH, juillet 2006, vol 8, n° 7, pp. 1-5.

⁸⁵ Le rapport examinera 47 juridictions et retiendra 35 paradis fiscaux.

⁸⁶ C'est le modèle de coopération préconisé par l'OCDE avec les paradis fiscaux. L'OCDE a développé deux modèles, un modèle dit « multilatéral » et un modèle bilatéral classique, et négocie des accords avec les paradis fiscaux. L'accord-type n'est toutefois pas un « instrument de droit impératif » ; il vise à établir des standards dans l'échange de renseignements. « Ces renseignements sont ceux vraisemblablement pertinents pour la détermination, l'établissement et la perception de ces impôts, pour le recouvrement et l'exécution des créances fiscales ou pour les enquêtes ou poursuites en matière fiscale ». Les droits et protections légaux ou réglementaires demeurent cependant applicables « dans la mesure où ils n'entravent ou ne retardent pas indûment un échange effectif de renseignements ». Quinze accords ont été signés (janvier 2008), dont neuf impliquant les États-Unis.

⁸⁷ Le document faisait suite à la Conférence d'Ottawa de 2003.

⁸⁸ L'OCDE avait identifié, en 2000, 47 « régimes potentiellement dommageables ». Le rapport de 2006 note avec satisfaction que 20 d'entre eux avaient été abolis et 13, modifiés. 13 régimes sont considérés comme non-dommageables ; un seul, concernant le Luxembourg, reste dommageable.

⁸⁹ 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 : (1) en ne retenant que les activités financières et connexes laissant ainsi de côté les zones franches et les activités de production, (2) en laissant de côté la question des portefeuilles financiers et (3) en préconisant une démarche coopérative volontaire tant de la part des pays membres que de la part des paradis fiscaux visés.

⁹⁰ Le comble du paradoxe : certaines compagnies financières, pour promouvoir leurs services, n'hésitent pas à présenter les États-Unis comme « le paradis fiscal numéro un dans le monde » !

⁹¹ Le rapport de 2000 identifiait quelque soixante régimes dommageables au sein de l'OCDE. Les pays membres sont cependant convenus de ne plus adopter de nouvelles mesures, de mettre fin dans un délai de cinq ans aux aspects dommageables des régimes préférentiels et de poursuivre l'examen des mesures préférentielles existantes.

⁹² L'initiative de l'OCDE a perdu beaucoup de son « punch » 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. Pour reprendre ses mots : « The United States simply has no interest in stifling competition which forces governments, like businesses, to create inefficiencies ». Le secrétaire au Trésor sera on ne peut plus clair : « The work of this particular OECD initiative, however, must be refocused on the core element that is our common goal: the need for countries to be able to obtain specific information from other countries upon request in order to prevent the illegal evasion of their tax laws by the dishonest few ». (<http://www.ustreas.gov/press/releases/po366.htm>)

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 renseignements⁹³. Mais, là encore, ce ne sont pas tous les paradis fiscaux qui sont prêts à coopérer, et ceux qui le font refusent de passer sous les fourches caudines de l'OCDE et demandent que les mêmes standards s'appliquent à 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 de « sanctions » 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*)⁹⁴. Mais ce pouvoir n'est que virtuel ; en fait, aucun mouvement ne se dessine pour le moment pour aller 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 plus⁹⁵. 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 »⁹⁶. 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, c'est le silence total, mais 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 des acteurs, se réfère aux pratiques et usages courants et vise à introduire une certaine dose d'éthique et de responsabilité dans les relations entre les acteurs. 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

⁹³ Actuellement, l'OCDE dialogue avec 35 « juridictions » dites coopératives.

⁹⁴ 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)

⁹⁵ Le rapport notait néanmoins qu'une action forte et coordonnée pourrait être « un puissant facteur de dissuasion vis-à-vis de l'instauration de nouveaux paradis fiscaux » (*op. cit.* p. 45)

⁹⁶ CAPF, *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : Rapport d'étape 2004*, Paris, OCDE, 2004, pp. 17-18.

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.

1. 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'établir 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. Celles-ci touchent à peu près à tous les domaines de la fiscalité internationale⁹⁷, 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, en bout de ligne, 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 exemple⁹⁸. L'approche de la CCI se démarque néanmoins de celle des gouvernements sur la confiance beaucoup plus grande qu'elle place dans la capacité des marchés de retenir les

⁹⁷ On trouvera la liste complète des déclarations et leur contenu sur le site de la CCI : <http://www.iccwbo.org/policy/taxation/display7/folder102/index.html>

⁹⁸ 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.

meilleures pratiques et de mettre les entreprises « irresponsables » au ban de la communauté d'affaires.

2. 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 pousse les plus grands pays à réagir pour demeurer compétitifs et attractifs. D'un autre côté, la théorie de l'action collective a démontré depuis longue date que, malgré l'intérêt commun, la coopération n'est que rarement au rendez-vous et qu'en la matière, la solution retenue est tout sauf optimale⁹⁹. 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)¹⁰⁰.

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'investissement¹⁰¹. 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 par contre, 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'OCDE¹⁰². 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 fiscale¹⁰³. Tous les pays investisseurs recherchent les conventions, mais les plus intéressés sont sans doute ceux qui, comme c'est le cas des États-Unis, appliquent

⁹⁹ On peut parler de comportement schizophrénique : on ne peut à la fois défendre le principe de la concurrence fiscale et défendre l'intégrité des services collectifs ; cela revient à couper la branche sur laquelle on est perché.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Les informations obtenues de l'OCDE nous indiquent qu'au 1^{er} janvier 2008, le nombre de conventions fiscales entre les pays membres, était de 398.

¹⁰² Voir à ce sujet, Reuven S. Avi-Yonah, « Double Tax Treaties : An Introduction », décembre 2007, en ligne.

¹⁰³ 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, d'investir dans un paradis fiscal avec lequel le pays d'origine n'a pas de convention.

l'impôt sur les revenus mondiaux consolidés de l'investisseur¹⁰⁴. 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 qu'en réalité, il y a trois problèmes majeurs. Le premier 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 sont¹⁰⁵ ; les intérêts et les royautés ne le sont pas¹⁰⁶. Nous n'y insisterons pas. Plus importants encore sont les deux autres : celui des prix de transfert et celui du partage de l'impôt. Notons que, dans ces deux domaines, l'OCDE a joué un rôle important dans la définition de normes-type.

Les prix de transfert ont, de tout temps, été une source importante d'évasion fiscale. Les règles fiscales de l'OCDE¹⁰⁷ 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, à savoir : pour la première, qu'une société mère et sa filiales sont deux établissements, autrement dit deux entités juridiques distinctes, 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 mondialisation et ne reflète pas la réalité économique. Aucune multinationale ne considère ses filiales comme des entités autonomes qui transigent les unes avec les autres ou avec la société mère de manière concurrentielle. Les entités 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 existent¹⁰⁸. Les nombreux avantages fiscaux dont bénéficient les investisseurs à l'étranger

¹⁰⁴ Les conventions américaines contiennent une obligation d'échange d'informations. Elles contiennent également des clauses particulières qui préservent le pouvoir fiscal des deux pays (les conventions sont ratifiées par le Sénat ; le pouvoir fiscal relève de la Chambre des représentants). Elles ne portent que sur les impôts sur les revenus, du moins ceux qui sont levés par le gouvernement fédéral.

¹⁰⁵ Un impôt de 5 pour cent s'applique aux dividendes d'investissements directs et de 15 pour cent sur ceux des investissements de portefeuille.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ L'OCDE retient deux grands principes. Le premier est celui d'« établissement stable », qui permet de considérer chaque personne morale comme un contribuable distinct, quelle que soit la nature des relations qu'elle entretient avec la société mère ou avec d'autres entités juridiques du groupe. Le second principe est celui de « pleine concurrence ». L'OCDE retient trois méthodes de calcul : la méthode du prix comparable sur le marché libre (CUP), le prix de revente (diminué d'une marge) et le prix de revient majoré. Plus récemment, l'OCDE a introduit deux autres méthodes : la méthode du partage des bénéfices, qui divise les profits entre les entités selon les fonctions exercées, les actifs et les risques pris par chacune d'elles, et la méthode transactionnelle de la marge nette, qui établit la marge bénéficiaire à partir des coûts, des ventes ou des actifs.

¹⁰⁸ Le modèle OCDE retient le principe du « départage » pour l'application des conventions. En vertu de ce principe, une société est réputée résidente de celui des deux pays où se trouve son siège de direction effective. Ainsi, une société a la garantie de ne pas être considérée comme un résident dans les deux pays. Le second concept qui gouverne les conventions est celui d'« établissement stable ». L'OCDE retient la définition suivante : « un lien d'activité fixe par l'intermédiaire duquel une

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 ces cinq années 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 développement¹⁰⁹. D'une façon générale cependant, les avis sont très partagés¹¹⁰ et, si certains pays en accordent le privilège aux pays en développement, d'autres, au contraire, comme les États-Unis y sont franchement hostiles¹¹¹. À défaut de trancher, l'OCDE les accepte, mais avec énormément de réserves¹¹².

entreprise effectue tout ou partie de ses opérations ». Il y a deux obligations : un lieu physique fixe reconnu et une présence permanente au regard du type d'activité exercé. Un site internet, par exemple, n'est pas un établissement stable.

¹⁰⁹ Une étude récente de Azémar, Desbordes et Mucchieli montre clairement que la mesure a eu un certain impact dans le cas étudié des investissements japonais en Asie. (Céline Azémar, Rodolphe Desbordes et Jean-Louis Mucchieli, « Do Tax Sparing Agreements Contribute to the Attraction of FDI in Developing Countries ? », *International Tax and Public Finance*, vol. 14, n° 5, octobre 2007, pp. 543-562.)

¹¹⁰ Voir à ce sujet Deborah Toaze, « Tax Sparing: Good Intentions, Unintended Results », *Revue fiscale canadienne*, vol. 49, n° 4, pp. 879-924.

¹¹¹ 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.

¹¹² 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.

Pour nous résumer, quels que soient les accommodements qu'on peut introduire, les conventions fiscales introduisent toujours un biais 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 (1) que les dispositions des conventions sont très convergentes mais insuffisantes pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, (2) que leur prolifération et l'écheveau de règles qui les accompagnent, n'aident en rien à la transparence du système économique international, et (3) 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'investissement¹¹³ : même si les pays auraient tout intérêt à négocier un accord multilatéral, ce n'est pas cette option qu'ils retiennent mais, au contraire, la plus mauvaise, soit 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 vers des instances de coordination multilatérales les pouvoirs fiscaux qu'ils détiennent.

¹¹³ Pour une démonstration de l'argument dans le cas de l'investissement voir Andrew T. Guzman, « Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them : Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38, 1998, pp. 639-688

LE TRIANGLE IMPOSSIBLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

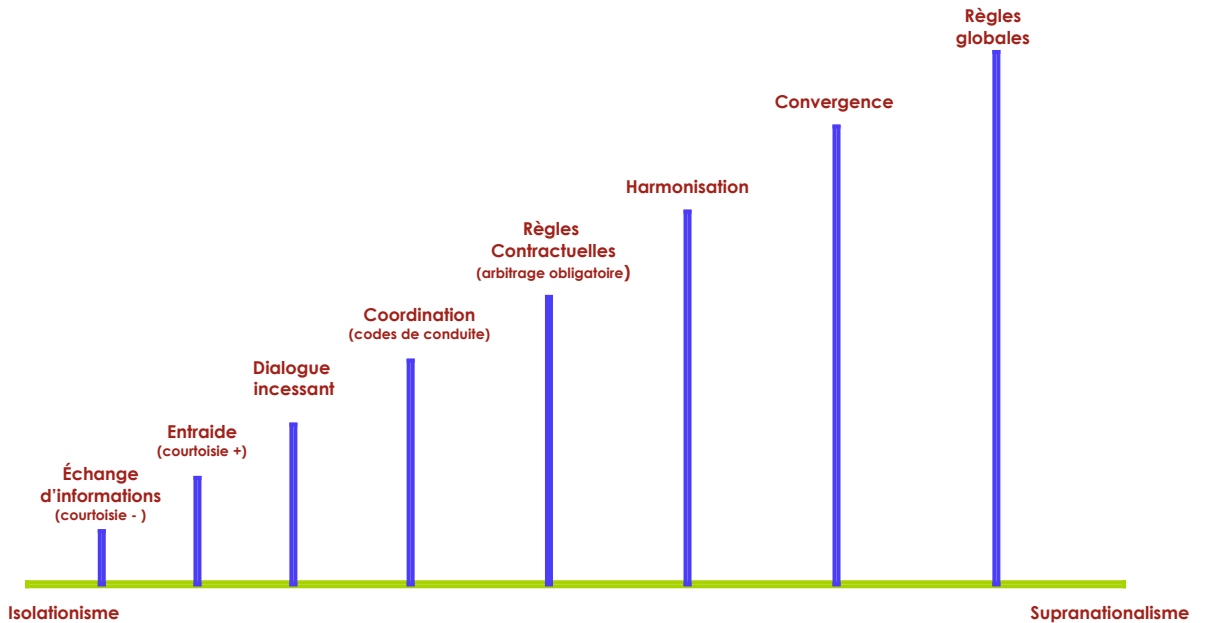
Du tour d'horizon de l'état actuel de la coopération fiscale que nous venons de faire, nous pouvons tirer quatre leçons. Premièrement, pour désirables qu'elles soient, les initiatives « globales » suscitent de vives controverses, inutiles diront certains, et les États y sont tout à fait réfractaires. 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 sanctions. 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 »¹¹⁴. 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 ».

¹¹⁴ Nous rejoignons totalement Gérard Kébabdjian sur ce point à propos de l'OMC. Gérard Kébabdjian, « La nouvelle architecture financière : gouvernance globale ou règles internationales », *Études internationales*, Vol. XXXIII, n° 2, juin 2002, pp. 217-248, p. 224.

Le moins dont 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'isolationnisme pour aboutir *in fine* à la situation optimale, soit le supranationalisme. C'est ce schéma que nous avons illustré ci-dessous (Figure 1). Cette manière téléologique de voir les choses présuppose soit que des forces invisibles sont à l'œuvre et orientent le monde dans le sens du progrès, soit que la raison pousse gouvernements et acteurs privés à agir dans le sens du bien commun. C'est oublier l'égoïsme des nations, l'orgueil des gouvernants et l'individualisme des comportements qui n'incitent ni à la coopération spontanée, ni à l'action collective, sauf dans l'urgence et la nécessité. En fait, tout ce que l'on a dit plus haut tend à démontrer que nous ne sommes pas en train de monter les marches de la coopération, mais plutôt de les descendre ! Une manière beaucoup plus simple d'aborder le problème consiste à partir des deux réalités modernes que sont les États et les marchés et de poser la coopération en termes de choix sous contraintes. Les États et les marchés ont ceci en commun de reposer sur l'autonomie des acteurs, la souveraineté dans le premier cas et la liberté de propriété dans le second, et si les deux ont besoin de règles, inévitablement celles-ci leur enlèvent une partie de leur autonomie en leur imposant des obligations et en orientant leurs comportements. Dans ces conditions, même si les avantages de la coopération peuvent paraître évidents, les acteurs vont plutôt préférer l'autonomie de choix à l'action collective, sauf s'ils y sont contraints ou qu'ils font l'apprentissage de la coopération. C'est le problème bien connu des jeux interactifs, avec *in fine* un équilibre de Nash, mais qui prend une forme particulière en relations internationales dans la mesure où l'acteur du droit international, l'État, doit composer avec sa propre souveraineté mais également avec celle des marchés. Le triangle impossible de la coopération internationale permet d'illustrer le problème et de montrer que celui-ci ne peut trouver de solution que dans le modèle du dialogue.

Figure 1. La coopération évolutive

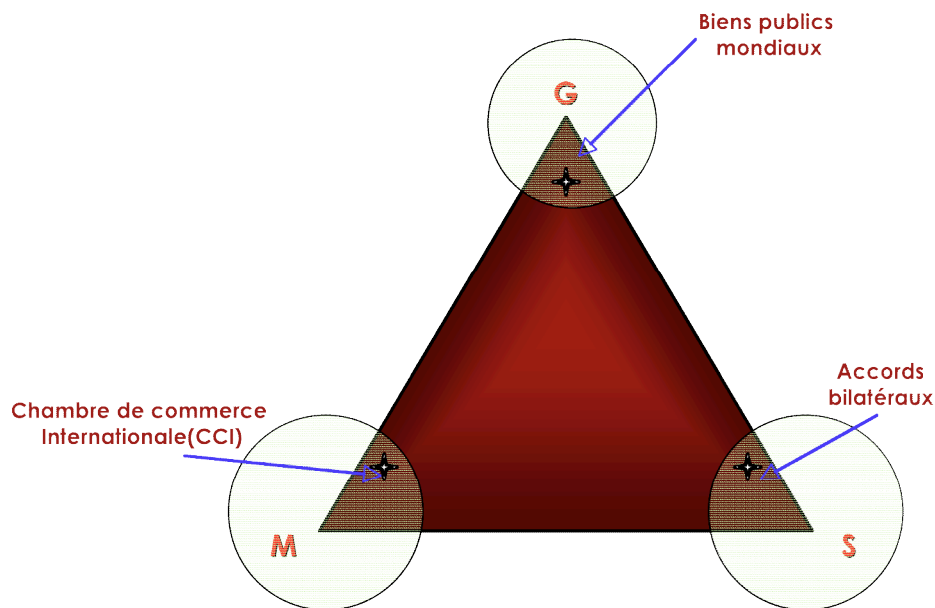
Le modèle G.M.S.

Sous sa forme la plus rudimentaire, le triangle d'incompatibilité ou triangle impossible de la coopération internationale se présente ainsi : dans un monde stato-centré, on ne peut à la fois mettre en place des règles globales (G), promouvoir la liberté des marchés (M) et préserver la souveraineté des États (S) ; des choix s'imposent et dans tous les cas, il y a une perte. En fait, pour être plus précis, on ne peut que combiner deux options à la fois, ce qui donne trois combinaisons possibles : (1) G-M, (2) G-S, et (3) G-M.

1. G, M et S forment les trois pointes du triangle (Figure 2) et correspondent à des situations extrêmes. G et S correspondent aux deux situations qu'évoque l'OCDE, soit celle des mondiaux dans le premier cas et celle de l'isolationnisme dans le second. La troisième, M, serait celle d'une autonomie complète des marchés et correspondrait à la situation idéale recherchée par les défenseurs de la concurrence fiscale. Aucune de ces trois situations n'est toutefois réaliste, et dans tous les cas, des situations intermédiaires impliquant des formes de coopération minimale. G nous renvoie aux biens publics mondiaux et demande pour leur mise en oeuvre la collaboration tant des gouvernements que des acteurs privés. Aucun marché ne peut non plus fonctionner sans institution, ni règle de conduite. Nous pouvons considérer que là aussi des formes de coopération existent ; elles émergent des acteurs privés ou de leurs associations, mais impliquent également la collaboration des gouvernements, voire des organisations internationales. Enfin, sauf à tomber dans l'autarcie complète, tout pays doit nécessairement trouver des moyens de régler les problèmes de voisinage et de

coexistence avec les marchés. Chacun des cercles autour des pointes représentent ces formes minimales de coopération. Ce sont celles que nous avons qualifiées de troisième niveau.

Figure 2. Le modèle G-M-S



2. Si nous envisageons maintenant des formes de coopération plus poussées, trois options s'offrent à nous. La première option, soit G-M, repose sur la prémisses d'une autonomie des marchés encadrés par des règles globales. Plusieurs situations intermédiaires sont possibles sur le côté G-M du triangle, mais pour que nous puissions avoir une concurrence totale mais disciplinée sur les marchés, nous devons oublier les États. C'est la direction prise par les promoteurs des biens publics mondiaux, les États perdant leur centralité dans la détermination des règles au profit des « parties prenantes » (*stakeholders*)¹¹⁵.

La seconde option, soit G-S, n'est guère plus réaliste que la précédente puisqu'elle revient à faire l'impasse complète sur les marchés et les acteurs privés, lesquels deviennent totalement soumis à des règles globales régies par les gouvernements. C'est le spectre du cartel fiscal international qui hante les pensées des radicaux de la concurrence fiscale.

Ne reste donc qu'une option, la dernière, soit M-S. Sous sa forme extrême, elle n'est guère plus tenable que les deux précédentes puisqu'elle aboutit à trouver des formules d'accommodement entre les gouvernements et les marchés sur la prémisses de ne toucher ni à

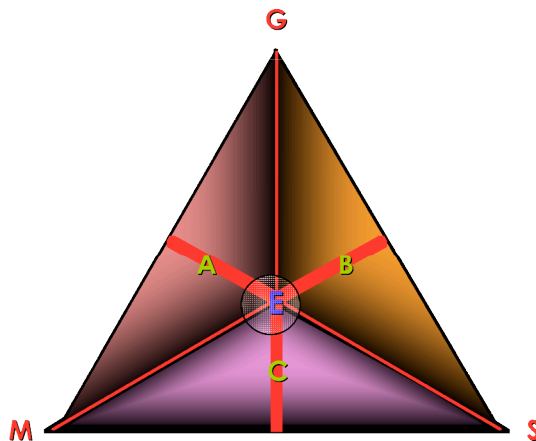
¹¹⁵ Voir, par exemple, le rapport de l'OIT sur la gouvernance globale qui va, sans trop le dire ouvertement, dans cette direction : OIT, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004.

la liberté de choix des acteurs économiques, ni à la liberté des choix démocratiques. Elle constitue néanmoins un point de départ dans la mesure où c'est sur la base de ces deux prémisses que la coopération économique internationale a été développée depuis la Seconde guerre mondiale.

Le cadre multilatéral

Faisant suite aux remarques fort judicieuses qu'avait faites Gérard Kébabjian à la première version de notre triangle¹¹⁶, ce n'est ni sur les arrêtes du triangle, ni sur ses côtés que nous devons regarder, mais à l'intérieur. Les pointes et les côtés du triangle ne font que baliser le débat ; c'est à l'intérieur de celui-ci que les choses se passent. Le triangle a, donc, été divisé en trois espaces (Figure 3). L'espace A et l'espace B correspondent aux deux situations G-M et G-S. Dans le premier cas, on pourrait envisager une situation où, par défaut, les États ne pouvant s'entendre entre eux, les marchés prennent eux-mêmes les choses en main, élaborent des règles commerciales de conduite et en imposeraient le respect aux États. Dans le second, on aurait la situation inverse où ce seraient les États qui, surmontant leurs égoïsmes et leurs différences, s'engageraient dans un processus de codification des règles fiscales, dans le cadre d'une nouvelle organisation internationale par exemple. Reste le troisième espace, celui qui correspond à l'option M-S ; c'est l'espace C.

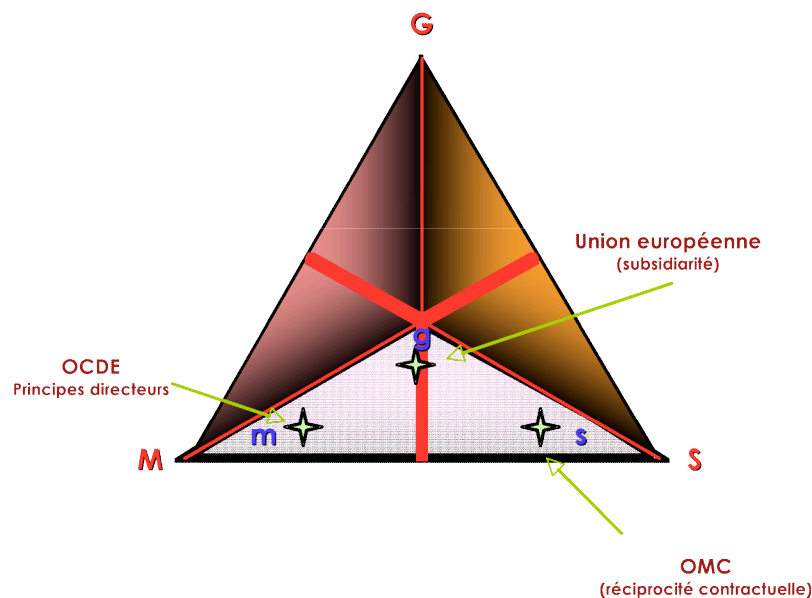
Figure 3. Les trois espaces de coopération



¹¹⁶ Gérard Kébabjian, op. cit., p. 241.

L'espace C correspond au cadre de la coopération multilatérale, celle que nous avons qualifiée de deuxième niveau. L'idéal serait sans doute d'atteindre le point d'équilibre, soit le point E. Mais cela demande d'introduire des disciplines fortes tant dans le fonctionnement des marchés que dans les relations intergouvernementales, ce qui n'est possible que si, d'une part, il y a délégation d'autorité de la part des gouvernements vers une autorité centrale et que, d'autre part, cette autorité dispose de suffisamment de pouvoirs pour maîtriser la concurrence sur les marchés. Le modèle communautaire serait sans doute celui qui se rapprocherait le plus de ce point optimal. Il implique deux choses : une convergence des politiques fiscales vers un modèle commun d'une part et une fédération des recettes fiscales avec redistribution et péréquation d'autre part. Sur le triangle, il correspond à g (figure 4).

Figure 4. Trois choix possibles



Deux autres options sont néanmoins possibles ; elles correspondent aux deux autres modèles que nous avons identifiés plus haut. La première est celle du dialogue fiscal renforcé (coordination) et est représentée sur le triangle par le point m. Le dialogue fiscal est le modèle de l'OCDE, une organisation qui privilégie la consultation et l'échange de vues sur les bonnes pratiques et la définition de principes directeurs, autrement dit l'apprentissage de la coopération. Fondamentalement, l'objectif est d'identifier les meilleures pratiques, d'établir des codes de bonne conduite qui s'adressent tout autant aux acteurs privés qu'aux acteurs publics et de coordonner les politiques publiques en conséquence. Ce modèle n'est ni directif, ni contraignant ; il repose sur la responsabilité des acteurs, le respect volontaire des engagements et la pression morale des pairs ou des parties prenantes.

La troisième option, représentée par le point *s* sur le triangle, est, sans doute, celle qui était recherchée par les planificateurs de l'ordre économique international d'Après-guerre et correspondait assez bien à l'objectif qu'ils avaient de concilier la liberté des marchés avec l'intervention de l'État d'un côté et la coopération institutionnalisée avec la souveraineté de l'autre. Sa forme la plus achevée est sans doute l'OMC, une organisation qui repose sur deux principes simples, celui de réciprocité et celui d'égalité de traitement, prône l'ouverture disciplinée et négociée des marchés, impose le respect des règles établies à ses membres et règle les différends par l'arbitrage obligatoire. Cela dit, il convient de rappeler que ce modèle n'aurait pu être mis en place sans la détermination des États-Unis et que s'il reflète leur vision d'un monde en interdépendance régi par la règle de droit, ce n'est que dans la mesure où cette règle de droit respecte leurs propres règles et qu'il leur est accordé le statut de *primus inter pares*. Le système commercial multilatéral et l'économie mondiale ont pris des tangentes différentes de celles qu'ils prévoyaient, avec le résultat qu'il leur est de plus en plus difficile de maintenir une ligne de démarcation étanche non seulement entre le droit international et leur droit national, mais également entre l'économie mondiale et leur propre économie. Dans ces conditions, le point *s* continue d'être pertinent dans le domaine du commerce, mais il le devient beaucoup moins dès lors qu'il s'agit d'élargir les règles à d'autres domaines, dont la fiscalité. Leurs préférences rejoignent celles de leurs partenaires et penchent elles aussi en faveur du dialogue, autrement dit pour le point *m*, à ceci près cependant que leur inclinaison forte pour la liberté économique et le souverainisme les pousse à tirer la coopération par le dialogue vers l'arête *M* comme nous l'avons vu à propos du débat sur les pratiques fiscales dommageables à l'OCDE.

En somme, les faits comme la théorie des jeux non-coopératifs montrent deux choses, à savoir : premièrement, des trois points possibles, soit *g*, *m* et *s*, c'est *m* qui rencontre presque « naturellement » les faveurs des États ; et, deuxièmement, sous l'action conjuguée des intérêts privés et nationaux, le point *m* lui-même tend à se rapprocher de l'arête *M*.

4. Pour conclure, le triangle GMS ne fait sens, soulignons-le, que dans un contexte stato-centré où il s'agit de concilier coopération, autonomie des marchés et souveraineté des États. Il a pour lui le mérite de la simplicité, celui d'identifier immédiatement les situations possibles, et celui de nous mettre en face de choix à faire. Mais ces choix sont limités. Au gré des chocs extérieurs et des débats publics, on peut passer de *s* à *g*, puis à *m*, pour revenir à *s*, et ainsi de suite. Mais tel un hamster dans sa cage, nous ne faisons que courir sur une roue qui tourne sans fin sans jamais pouvoir nous en échapper.....

Par ailleurs, nous avons écarté l'option *G*, pour son irréalisme dans un contexte stato-centré : la fiscalité est perçue par les États comme un domaine intouchable, et il s'y accroche comme à leurs drapeaux. Cela ne veut pas dire pour autant que l'option *G* soit une lubie. Au contraire ! En se laissant aller à leurs penchants souverainistes et en optant pour la situation la moins optimale, *m*, les États font la démonstration de leur incapacité à coopérer et de leur inefficacité à réguler les marchés. Le point *m* est peut-être rassurant d'un point de vue souverainiste, mais il n'est pas tenable dans un contexte de mondialisation. À marchés

mondiaux, règles mondiales. L'exemple récent de la fraude fiscale qui ébranle l'Allemagne et l'Union européenne le démontre amplement. S'il a été utile en son temps, le modèle multilatéral est aujourd'hui dépassé et, à moins de pressions collectives, il y a peu de chances que les gouvernements s'engagent sérieusement dans cette direction. D'un côté, la fiscalité symbolise trop l'État souverain pour qu'il en soit autrement et, de l'autre, c'est toujours au quart de tour que les libertariens, les associations professionnelles ou les avocats d'affaires réagissent dès lors qu'il s'agit de défendre les vertus des paradis fiscaux, le secret bancaire ou la liberté d'investissement. Le rapport de la commission Zedillo a été vite écarté pour ces raisons, ne l'oublions pas. Choisir l'option G, la seule qui aille dans le sens de la mondialisation en cours, demande donc de sortir de l'espace C du triangle pour aller non pas dans l'espace B, mais dans l'espace A, autrement dit dans l'espace des acteurs privés. Le triangle ne retient que les acteurs économiques et une seule logique, la rationalité économique. La mondialisation, c'est une myriade d'acteurs ; ce sont aussi des interactions et des réseaux. Pour le moment, il est vrai, comme le souligne la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, que « la mondialisation s'est développée dans un contexte de vide éthique où la réussite et l'échec sur les marchés ont eu tendance à devenir la norme ultime en matière de comportement et où l'important, c'est de s'imposer, ce qui affaiblit le tissu communautaire et social »¹¹⁷. Mais la mondialisation ouvre également de nouvelles perspectives, à condition toutefois que l'on ne s'arrête pas seulement aux seules dimensions économiques des interactions, mais qu'au contraire, on les élargisse pour effectivement faire émerger, comme la Commission le suggère, un cadre moral et éthique commun dans lequel s'inscriront l'action privée et publique et sur lequel seront construites les institutions de la mondialisation. On en est encore sans doute très loin, mais poser le problème sous cet angle, c'est déjà dépasser le stato-centrisme dans lequel est enfermé le débat sur la coopération fiscale et admettre qu'il faudra bien un jour ou l'autre sortir l'impôt du cadre national dans lequel il est confiné.

»

¹¹⁷ *Op. cit.* p. 9.