



Internationale
de l'Éducation

Global
Unions

A large, jagged iceberg floats in a calm, blue ocean under a clear sky. The iceberg is the central focus of the upper half of the cover, with its reflection visible in the water below. The overall color palette is dominated by various shades of blue.

L'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS DANS LE MONDE ET LE FINANCEMENT DE SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ

Edité par
Laura Figazzolo et Bob Harris

Décembre 2011



Internationale
de l'Éducation



L'IMPOSITION GLOBALE DES SOCIÉTÉS DANS LE MONDE ET LE FINANCEMENT DE SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ

INSTITUT DE RECHERCHE DE
L'INTERNATIONALE DE L'ÉDUCATION
pour le
CONSEIL DES *GLOBAL UNIONS*

Édité par Laura Figazzolo et Bob Harris

Décembre 2011

L'Institut de Recherche de l'IE est une fondation indépendante établie par l'Internationale de l'Education.

L'Institut de Recherche a été établi en vue de développer la capacité de l'IE et de ses organisations membres affiliées de mener des recherches de qualité.

Il a pour objectif de mener des recherches indépendantes et fournir aux enseignants et aux syndicalistes les connaissances et l'information nécessaires afin de relever les nombreux défis auxquels les systèmes d'enseignement public sont actuellement confrontés.

L'Institut de Recherche offre des bourses à des chercheurs/euses sur des problématiques clés déterminées chaque année.

CONTACT DETAILS

Siège de l'IE

5, Bd du Roi Albert II – 1210 Bruxelles, Belgique
Tél.: +32 (0) 2 224 06 11 – Courriel: headoffice@ei-ie.org
Website www.ei-ie.org

Cette étude a été réalisée et imprimée grâce à la bourse allouée par la *Hans Böckler Stiftung*

**Hans Böckler
Stiftung** ■■■

et le soutien financier support de la
National Education Association des Etats-Unis et de
l'*Utdanningsforbundet* et de l'Unio de Norvège



Great Public Schools for Every Student



Remerciements

Cette étude a été réalisée par l'Institut de recherche de l'Internationale de l'Éducation au nom du Conseil des *Global Unions*¹. L'Institut de recherche de l'IE est une fondation indépendante, créée par l'Internationale de l'Éducation en 2007 en vue de développer les capacités de recherche de l'IE et de ses organisations membres. Son objectif est de conduire des études indépendantes et de recueillir et de diffuser des informations sur des études intéressant les syndicats de l'éducation. L'Institut de recherche offre des bourses à des chercheurs-chercheuses travaillant sur des sujets clés déterminés chaque année.

Les objectifs de l'Institut sont de contribuer au droit à une éducation de qualité pour tous, de renforcer le statut des enseignants et des autres employés dans le secteur de l'éducation et de promouvoir une éducation favorisant la démocratie, la justice sociale et la paix. En élargissant et en approfondissant la capacité des syndicats enseignants à mener des recherches de qualité, l'Institut affirme le rôle essentiel que la recherche peut et devrait jouer dans toute société démocratique.

L'Institut de recherche de l'IE tient à exprimer sa gratitude à toutes les personnes ayant contribué aux différents chapitres de cette étude: Jim Baker, David Brunori, Kimberly Clausing, Kirstine Drew, Jewell Gould, Pierre Habbard, David Robinson, Mechthild Schrooten, ainsi que Guntars Catlaks, John Evans, Frank Hoffer, James Howard, Michael Kahn et Andy Watt, membres du groupe de travail et du groupe de révision. L'Institut de recherche adresse des remerciements particuliers à Bob Harris, ancien conseiller principal du Secrétaire général de l'IE, à l'origine de l'idée et auteur principal de l'étude, et à Laura Figazzolo, conseillère en recherche de l'Institut de recherche de l'IE, qui a réalisé le travail analytique et rédactionnel.

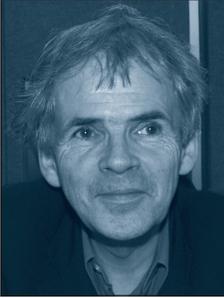
Nous souhaitons également remercier la *Hans Böckler Stiftung* d'Allemagne pour la bourse sans laquelle l'étude et la publication du rapport n'auraient pas été possibles, ainsi que la *National Education Association des États-Unis* et l'*Utdanningsforbundet* et l'*Unio* de Norvège pour leur soutien financier.

Ron Henderson,



Président du Conseil d'Administration
Institut de recherche de l'IE

¹ Le conseil des *Global Unions* regroupe les fédérations syndicales mondiales, la Confédération syndicale internationale (CSI) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC).



Fred van Leeuwen
Secrétaire Général de l'Internationale de l'Éducation

"Au cours des vingt dernières années, avec l'accélération de la mondialisation, les profits des entreprises ont explosé, tandis que les recettes de l'impôt sur les sociétés chutaient sensiblement dans les pays de l'OCDE. Les taux officiels d'imposition des sociétés ont été abaissés dans de nombreux pays, mais –et c'est un point tout aussi important– les pays et les communautés ont enregistré des baisses de leurs recettes, car les entreprises internationales se sont servies de leur assise mondiale pour manipuler le système et «minimiser» ou éluder leurs responsabilités fiscales. En conséquence, nous observons aujourd'hui une «économie parallèle» énorme et en plein essor, constituée par ce que l'on appelle des paradis fiscaux, dont les budgets sont supérieurs à ceux de la plupart des gouvernements nationaux dans le monde aujourd'hui.

Il y a suffisamment d'argent pour offrir des services publics de qualité, y compris une éducation de qualité, dans tous les pays. Cet argent échappe tout simplement aux budgets publics parce que l'industrie de l'évasion fiscale, avec ses hordes de comptables, d'avocats et de banquiers, est extrêmement prospère. L'Internationale de l'Éducation est favorable à la taxe sur les transactions financières (TTF) et à une nouvelle approche de la fiscalité dans le cadre d'une juste transition vers une économie verte. Dans l'intervalle, même sans modifier les législations fiscales, si les sociétés multinationales versaient un impôt juste et raisonnable, nous pourrions surmonter la crise de l'endettement dans les pays de l'OCDE et combler le déficit de financement des OMD dans les pays en développement. L'obsession actuelle de la dette est utilisée pour masquer cette réalité. Plutôt que de réduire les dépenses publiques, nous devrions assainir les bases de nos finances publiques en exigeant des sociétés multinationales qu'elles versent leur juste part."



Peter Waldorff
Président du Conseil des Global Unions,
Secrétaire général de l'Internationale des services publics.

"Alors que la crise financière mondiale a converti des montants inimaginables de dette privée en dette publique, nous constatons que bon nombre de gouvernements hésitent encore à inscrire la fiscalité à leur programme politique. Toutefois, comme le dit cette étude dans sa conclusion: les sociétés multinationales devraient acquitter des impôts justes et raisonnables.

Cette étude est une main tendue aux nombreux dirigeants politiques qui se trouvent déjà aux prises avec une situation inextricable. Augmenter les impôts n'est probablement pas la chose la plus sexy au monde, mais opérer des coupes draconiennes dans l'éducation, les soins de santé et d'autres services publics met aussi leur réélection en danger. Je souhaite voir nos responsables politiques accomplir des actes héroïques, de sorte qu'ils ramènent à l'équilibre un système extrêmement malsain. Cette étude les aidera à faire les bons choix."



Sharan Burrow, Secrétaire générale de la Confédération syndicale internationale

"Ce rapport met en évidence un échec récurrent des gouvernements du monde entier à imposer adéquatement les bénéfices des entreprises. Depuis des décennies, les États font du nivellement par le bas, en réduisant à peau de chagrin les taux d'imposition des entreprises. Les gouvernements ont aussi autorisé, voire encouragé, les multinationales à blanchir leurs bénéfices dans des paradis fiscaux et à élaborer des montages complexes pour dissimuler leur argent. Les conséquences économiques de ce comportement sont extrêmement dommageables, en empêchant des centaines de milliards de dollars de financer des services publics vitaux et en freinant le potentiel de création d'emplois décents et de lutte contre la pauvreté dans le monde et contre le changement climatique.

Étant donné que les finances publiques de nombreux pays sont soumises à une pression énorme, les gens ordinaires sont contraints de supporter une réglementation financière inefficace et les conséquences de l'évasion fiscale des entreprises. Il est temps que les gouvernements agissent, suppriment les niches fiscales et mettent un terme à une concurrence fiscale dévastatrice et, partant, à l'exploitation de la situation par les plus riches. Le présent rapport expose les mesures que doivent prendre les gouvernements pour remédier à l'une des plus grandes injustices de notre temps. Le mouvement syndical continuera à faire pression jusqu'à ce que les gouvernements prennent des mesures en matière d'imposition des sociétés"



John Evans, Secrétaire général de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE.

"Alors que la crise entre dans une nouvelle phase encore plus dangereuse, caractérisée par les pièges de la dette souveraine, la fuite des capitaux et la mise en place de politiques d'austérité par les gouvernements dans une vaine tentative de restaurer la «confiance» des marchés, le mouvement syndical mondial appelle de ses vœux une stratégie économique radicalement différente accordant la priorité à l'emploi et à la justice sociale.

Le fondement de cette stratégie est un système fiscal sain, qui finance les biens publics et services publics de qualité nécessaires pour stimuler une croissance inclusive et qui contribue à inverser la hausse des inégalités de revenus, qui a caractérisé le modèle de croissance économique en faillite de ces vingt dernières années.

Les réformes fiscales entreprises dans bon nombre de pays ont fait passer le poids de la fiscalité qui pesait sur les entreprises, le capital et les riches, qui sont internationalement mobiles, sur les revenus et la consommation des familles qui travaillent et ne le sont pas. Elles ont alimenté l'essor destructeur des participations privées des années 2000, les «super-riches» se versant des revenus sous la forme de «plus-values» plutôt que de revenus soumis à un impôt supérieur.



L'explosion de la croissance des paradis fiscaux a affaibli davantage la capacité des systèmes fiscaux à percevoir des recettes fiscales et la charge fiscale pesant sur les familles de travailleurs s'est alourdie. Il en a également résulté des distorsions économiques considérables. Grâce à leur statut de paradis fiscal, Maurice est le premier investisseur en Inde et les îles Vierges britanniques sont l'un des principaux investisseurs en Chine. Cela montre où les multinationales gardent leur argent, mais pas où elles le gagnent. L'échec de la lutte contre l'évasion fiscale à l'échelle nationale apparaît également comme un échec majeur de la gouvernance, comme ne l'illustre que trop clairement la tragédie grecque actuelle.

Les sommets du G20 ont proclamé à maintes reprises la levée du secret bancaire et la lutte contre les paradis fiscaux. Et les travaux de l'OCDE sur les paradis fiscaux et le blanchiment d'argent sont régulièrement présentés comme des «percées». Mais toutes ces belles paroles sont restées lettre morte.

Ce rapport du groupement Global Unions met le doigt sur les lacunes dont se servent les multinationales pour éluder leurs responsabilités fiscales. La suppression de ces niches fiscales doit être la clé de voûte de la lutte en faveur d'un système fiscal juste et efficace, sans oublier la mise hors-la-loi des paradis fiscaux, la mise en place d'une justice fiscale à l'échelle nationale, le recours à une fiscalité verte pour combattre le changement climatique et l'introduction d'une taxe sur les transactions financières (TTF). Des propositions concrètes sont détaillées au fil des pages de ce rapport. Avec l'aide de nos alliés de la société civile, le mouvement syndical mondial demeurera à l'avant-garde du débat public et de l'action en vue de rendre la politique fiscale efficace et juste".

AVANT-PROPOS

Le débat qui a lieu actuellement sur la dette souveraine est mené comme s'il n'existait pas d'autre option hormis l'austérité. Le présent rapport modifie cette perspective.

L'accent est mis ici sur le côté des recettes.

Le problème de l'option «pas de salut hors l'austérité» est qu'elle entraîne les économies nationales dans une spirale descendante. L'austérité ralentit, puis gèle l'activité économique. Les recettes publiques chutent. L'objectif de diminution de la dette souveraine est réduit à néant par le ralentissement de l'activité économique, tandis que l'incertitude renchérit le coût du service de la dette. Le classique «piège de la dette» se referme.

Il existe une autre voie. Les recettes publiques peuvent être stimulées, à condition qu'il existe une volonté politique en ce sens. Les ressources injectées dans les collectivités sont des ressources investies dans les individus, dans leur santé, dans leur sécurité et dans leur éducation. Ces investissements relancent les moteurs de la croissance, favorisent l'équité, créent les structures de soutien dont les entreprises privées ont besoin pour prospérer et contribuent à construire l'avenir. Donner la priorité aux recettes est la clé pour échapper à la spirale descendante et éviter le «piège de la dette».

Ce rapport explique comment trouver les ressources pour investir dans les individus. Des milliards de dollars et d'euros sont perdus pour les collectivités parce que les législations fiscales sont nationales alors que l'économie est globale et ce simple fait a créé des possibilités sans précédent de réduire et d'éviter l'impôt. Les sociétés multinationales disposent de possibilités d'éluder l'impôt que les entreprises nationales n'ont pas, et encore moins les petits chefs d'entreprise et les salariés. Même sans modifier la législation fiscale, la suppression de quelques-unes seulement de ces niches fiscales ferait une différence colossale pour les ressources publiques.

Supprimer ces niches requiert non seulement un changement des mentalités, mais aussi une volonté politique. Cela signifie ne plus accepter que l'évasion fiscale soit un objectif légitime des grandes entreprises. Supprimer ces niches, c'est faire un pas dans la direction d'une révolution conceptuelle, une révolution qui nous sortirait de la voie où, en fin de compte, chacun est perdant, pour nous faire emprunter un chemin où la majorité aura une chance de gagner. N'est-ce pas là le but ultime des démocraties et des économies de marché ?

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	11
Fondement	11
Méthodologie	12
Structure du rapport	13
Portée du rapport	15
CHAPITRE 1: DES MILLIARDS PERDUS POUR LES COMMUNAUTES	16
1.1. L'ampleur: des milliards perdus pour les communautés	16
1.2. Economie extraterritoriale	17
1.3. Situation par région	19
1.4. Imposition des entreprises et profits des entreprises	21
1.5. Prix de transfert	25
1.6. Conséquences pour les pays en développement	26
1.7. Fiscalité et bien public	26
1.8. La question d'une responsabilité sociale réelle des entreprises (RSE)	29
CHAPITRE 2: LES BESOINS DE LA COMMUNAUTÉ	30
2.1. Pourquoi avons-nous besoin des dépenses publiques ?	30
2.2. Pourquoi la réduction des dépenses publiques est-elle dangereuse?	34
2.3. Quantifier les ressources nécessaires	35
2.4. Quantifier les réductions demandées dans les dépenses publiques	38
2.5. Conclusion	39
CHAPITRE 3: AGENDA POUR DES SERVICES DE QUALITÉ	40
3.1. Le concept de qualité des services publics	40
3.2. Les priorités des pays de l'OCDE	42
3.3. Les priorités des pays émergents et en développement	43
3.4. Lutter contre la corruption	44
3.5. Perception effective des impôts	45
CHAPITRE 4: ÉLUDER SES RESPONSABILITÉS, ÉBRANLER LA STABILITÉ FINANCIÈRE	47
4.1. Introduction	47
4.2. Stratégie d'évasion fiscale 1: les paradis fiscaux	47
4.3. Stratégie d'évasion fiscale 2: l'arbitrage fiscal	52
4.4. Stratégie d'évasion fiscale 3: les fonds d'investissement privés	54
4.5. L'argument ultime: Quel est le prix de l'évasion et de la fraude fiscales?	55
CHAPITRE 5: L'ÉVASION FISCALE DES ENTREPRISES MULTINATIONALES	59
5.1. Introduction	59
5.2. Imposer les multinationales dans les pays industrialisés	59
5.3. Conclusion	70

CHAPITRE 6: EVASION FISCALE DES MULTINATIONALES ET RECETTES PUBLIQUES	
– COUP DE PROJECTEUR SUR LES ÉTATS-UNIS	71
6.1. Effets sur les recettes d'autres pays	71
6.2. Options politiques	72
6.3. Conclusion	79
CHAPITRE 7: COUP DE PROJECTEUR SUR L'OCDE	80
7.1. Introduction	80
7.2. Renforcement de la coopération internationale	81
7.3. Ciblage des entreprises multinationales	83
7.4. Renforcement des capacités dans les pays en développement	86
7.5. Réduire les impôts pour stimuler la croissance du secteur privé	87
7.6. Régimes fiscaux et stabilité financière	88
7.7. Réformes fiscales et inégalité	89
CHAPITRE 8: DES STRATÉGIES DE CHANGEMENT	92
8.1. Réglementer les prix de transfert	92
8.2. Répartition des revenus par formule	96
8.3. Le point de vue des syndicats	98
8.4. Conclusion	101
CONCLUSIONS	102
L'heure d'une révolution conceptuelle a sonné	104
Stratégies de changement	108
ANNEXE 1: ESTIMATION DES CONSEQUENCES DU TRANSFERT DE REVENUS SUR LES RECETTES	109
Sources d'incertitude	111
ANNEXE 2: L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS AUX ÉTATS-UNIS	114
Introduction: la situation aux États-Unis	114
Évolution historique de l'impôt sur le revenu des sociétés dans les États américains	115
Pourquoi imposer le revenu des sociétés?	116
Conclusion	120
ANNEXE 3: COUP DE PROJECTEUR SUR LES RETRAITES	122
Biographies des auteurs	124
List des références	128

LISTE D'ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
BEA	Bureau of Economic Analysis (États-Unis)
CCCTB	Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés
CJE	Cour de justice européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPM	Méthode du profit comparable
CSI	Confédération syndicale internationale
CGU	Conseil des <i>Global Unions</i>
EMN	Entreprise multinationale
EPT	Éducation pour tous
FMI	Fonds monétaire international
HNWI	Particulier à valeur nette élevée
IE	Internationale de l'Éducation
IED	Investissements étrangers directs
IFI	Institution financière internationale
ISE	Institut syndical européen
ISP	Internationale des services publics
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PCN	Point de contact national
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
QPS	Services publics de qualité
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
TTF	Taxe sur les transactions financières
TUAC	Comité syndical consultatif (auprès de l'OCDE)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UK	Royaume-Uni

PRÉSENTATION

Fondement

Ce projet a pour but de mettre en lumière, sur la base des recherches existantes, la question **du paiement par les entreprises multinationales d'un impôt juste et raisonnable**. L'étude vise à montrer de quelle manière les régimes fiscaux existants sont manipulés par les entreprises ayant une assise mondiale. Grâce à ce rapport, les citoyens et les décideurs politiques comprendront qu'il est possible de trouver des ressources pour financer des services publics de qualité, comme l'enseignement public, la santé et les services communautaires essentiels, même sans augmenter les impôts des citoyens ou des petites et moyennes entreprises (PME), mais en appliquant les règles existantes. Pour ce faire, il faut essentiellement que soient mis en place des principes exigeant des entreprises multinationales qu'elles assument leurs responsabilités fiscales.

Cette étude est complémentaire à la campagne publique bien documentée en faveur d'une taxe sur les transactions financières internationales (la TTF), tout en donnant un coup de projecteur à un domaine ayant reçu moins d'attention, à savoir la perte de recettes fiscales au titre de la réglementation existante découlant de l'exploitation des failles ouvertes par la mondialisation. Cette étude s'inscrit dans le contexte plus large du rôle de la fiscalité dans la société en tant que source de revenus pour des services publics de qualité et en tant qu'instrument d'une justice distributive et de l'égalité.

Voici trente ans, Margaret Thatcher et Ronald Reagan avaient récolté un succès politique en énonçant le principe d'un petit gouvernement allant de pair avec une baisse des impôts et une déréglementation. Trois décennies plus tard, il est temps de réaffirmer le rôle vital des services publics dans la communauté – et par là, nous entendons des services publics de qualité, efficaces, éthiques et dotés de ressources adéquates. L'un des principaux problèmes que rencontrent à la fois les pays industrialisés et les pays en développement est la question des ressources pour répondre aux besoins sociaux, comme l'éducation, la santé, les filets de protection pour les pauvres et les services destinés aux migrants. Toutefois, les contraintes financières découlant de la domination du mouvement «gouvernement restreint-faible imposition» ont plaidé contre la fourniture de services publics de qualité. La crise financière et l'attention portée aux paradis fiscaux par le G20 et l'OCDE ont montré au public l'ampleur de l'évasion fiscale dans une économie mondialisée et le débat sur l'imposition des transactions internationales s'en est trouvé relancé.

Les travaux préliminaires menés par la CISL en 2006² ont montré que les **entreprises multinationales utilisaient leur assise mondiale pour échapper à leur responsabilité de contribuer à un impôt juste et responsable pour répondre aux besoins sociaux nationaux et de la communauté**. Comptent au nombre des techniques utilisées pour «minimiser» l'impôt sur les sociétés le recours à des paradis fiscaux, l'instauration d'une concurrence entre les municipalités et les pays en matière d'avantages fiscaux («arbitrage») et la technique peu connue des «prix de transfert». Cette technique tire profit du fait que, selon les estimations, 40 % du commerce mondial son réalisés par les entreprises multinationales, ce qui leur permet d'éviter les impôts nationaux en manipulant les prix facturés pour le transfert des produits

² Weise, K. (2006), *Having their Cake and Eating it too: the big corporate tax break*, CISL.



et des services. Ce phénomène a connu un essor spectaculaire depuis le milieu des années 1990. On estime que plusieurs billions de dollars de recettes fiscales sont perdus chaque année pour les budgets nationaux en raison de l'utilisation de ces diverses techniques, des sommes suffisantes pour financer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies et pour couvrir les budgets des services sociaux dans les pays industrialisés, y compris les coûts croissants associés à la migration et à la mobilité à l'échelle internationale.

Les tentatives actuelles de régler les prix de transfert s'appuient soit sur les principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert de 1995 ou sur l'article 482 de l'U.S. *Internal Revenue Code* [Code américain des impôts]. De nombreux États ont, dans une plus ou moins large mesure, pris des mesures en la matière. En dépit d'un cadre réglementaire bien établi, de graves problèmes continuent toutefois de se poser. Les transactions réalisées dans des pays favorables aux paradis fiscaux, voire dans quelques pays européens, ne sont pas assujetties à l'impôt. Une autre question épineuse est celle de l'évaluation de transactions à caractère plus immatériel – à savoir les transferts de propriété intellectuelle, d'expertise (consultance) et de connaissances et de compétences. Un problème supplémentaire est celui de la difficulté de fixer un juste prix du marché pour des transactions qui ne se déroulent pas entre entreprises indépendantes. Il est malaisé de démêler cet écheveau dans la mesure où les prix de transfert sont également influencés par les structures tarifaires, les fluctuations des taux de change et les politiques de rapatriement des bénéficiaires et des risques, ainsi que les politiques de capitalisation des actifs. En d'autres termes, il est extrêmement difficile de se faire une idée claire et précise de ce qui se passe réellement.

Pourquoi mettre l'accent sur les entreprises multinationales ? C'est précisément grâce à leur caractère multinational qu'elles ont des possibilités d'échapper à leurs responsabilités vis-à-vis des communautés. Les PME nationales ne disposent pas des mêmes possibilités.

Le lien est ainsi établi avec le débat sur la **responsabilité sociale des entreprises (RSE)**, étant donné que la frénésie philanthropique mondiale des entreprises est, à maints égards, un substitut au paiement d'impôt dans les juridictions où elles opèrent.³ Le rapport expliquera la nécessité d'une responsabilité sociale des entreprises passant par une imposition juste et raisonnable dans toutes les juridictions nationales.

Le rapport esquisse le contexte général du débat sur la fiscalité et la société, mais insiste essentiellement sur la question du **paiement par les entreprises multinationales d'un impôt juste et raisonnable**. C'est un élément d'une nouvelle approche de la croissance décrite dans le récent rapport de la CSI, du TUAC et de l'ISE intitulé *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*.⁴

Méthodologie

L'étude a été menée par un groupe de travail composé de syndicalistes et d'universitaires, qui assume la responsabilité globale du projet mené sous les auspices du Conseil des *Global Unions* (CGU). Font partie de ce groupe de travail: Michael Kahn (NEA, USA), Pierre

³ Voir le chapitre sur les partenariats multiples dans le secteur de l'éducation dans le récent rapport de l'Internationale de l'Éducation (2009), *Partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation* <http://www.ei-ie.org/research/en/documentation.php>

⁴ Coats, D. (ed) (2011) *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*. Report of a Taskforce, ITUC, TUAC, ETUI: Brussels

Habbard (TUAC), James Howard (CSI), Jim Baker (CGU), Bob Harris (IE), David Robinson (CAUT, Canada) et Mechthild Schrooten (GEW, Allemagne).

Le groupe de travail a élaboré une structure pour cette étude, qui se reflète dans les intitulés des chapitres, et a demandé à différents auteurs de rédiger une contribution. Laura Figazzolo, assistante de recherche, a coordonné le travail des auteurs et a aidé le groupe de travail à trouver les sources et les informations essentielles. Elle a également préparé une sélection de documents de référence et de sources pertinentes et a rédigé un document d'information générale pour l'étude. Elle a ensuite analysé et comparé les contributions individuelles et en a résumé les principaux résultats. Le projet de rapport a été examiné par le groupe de révision composé de Guntars Catlaks (IE), Andrew Watt (ISE), James Howard (CSI), John Evans (TUAC) et Frank Hoffer (ACTRAV de l'OIT). La dernière main a été mise à la rédaction par Bob Harris et Laura Figazzolo.

Structure du rapport

Le chapitre 1 plante le décor de la discussion, présente les diverses estimations des billions de dollars perdus pour les recettes publiques du fait des différentes techniques de «minimisation» des impôts et des montants alimentant l'économie «parallèle» dans le monde. Ce chapitre montre comment les entreprises multinationales utilisent leur assise mondiale pour éluder leur responsabilité de contribuer par un impôt juste et responsable aux besoins sociaux nationaux et communautaires, ce qui a de graves conséquences pour les communautés des pays tant industrialisés qu'en développement.

Le chapitre 2 illustre la façon dont la mondialisation a multiplié les demandes de fourniture de services publics de qualité pour les communautés. Les attentes des communautés concernent notamment des services historiquement proposés par les pouvoirs publics, comme les soins de santé, l'éducation, les services d'utilité publique (assainissement, eau et énergie), les services essentiels (police et services de sécurité, comme les prisons, les services de lutte contre les incendies et les services d'urgence), les services municipaux et l'administration publique, ainsi que les services réglementaires nécessaires dans chaque communauté, du niveau national au niveau local. L'évolution démographique et l'urbanisation ont accru les demandes de services publics, comme l'offre de services aux personnes âgées. Toutefois, la pression accrue exercée sur la quasi-totalité des services publics communautaires est également une conséquence de la mondialisation, notamment en raison des migrations. Dans un grand nombre de communautés, la nécessité de lutter contre les conséquences du changement climatique, comme la modification des régimes climatiques et la désertification, génère des pressions supplémentaires.

Le chapitre 3 se penche sur le vaste concept de la qualité des services publics et présente les priorités dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergents, en termes de pressions visant à réduire les budgets des services publics en raison des déficits publics croissants et de l'érosion des services publics dans le monde en développement, avec pour conséquence la précarisation grandissante desdits services. Ce chapitre met également en lumière les grands défis à relever de toute urgence, comme la nécessité de lutter contre la corruption et l'élaboration de systèmes efficaces de perception des impôts.

Les impôts sont le prix à payer non seulement pour les biens et services publics dont nous avons besoin, mais aussi pour vivre dans une société civilisée et prospère. En l'absence de

recettes fiscales adéquates, nous ne pouvons tout simplement pas espérer maintenir des services publics, des infrastructures et des programmes dont il a été démontré qu'ils sont essentiels à la croissance économique et au développement social des nations. C'est pour cette raison que l'évasion fiscale sous toutes ses formes peut avoir des conséquences aussi catastrophiques pour les nations et pour leurs citoyens. Le chapitre 4 explique comment, aujourd'hui, dans de nombreuses régions du monde, la stabilité budgétaire des gouvernements est menacée par l'évasion et la fraude fiscales.

Les chapitres 5 et 6 expliquent qu'une réforme internationale de l'impôt sur les sociétés est attendue depuis longtemps et présentent une analyse montrant que pour les seuls États-Unis, le transfert des revenus réduit les recettes du gouvernement américain de 30 % des recettes fiscales américaines totales provenant de l'impôt sur les sociétés. Ces deux chapitres montrent qu'il existe plusieurs alternatives politiques qui permettraient d'améliorer la situation actuelle. La méthode la plus radicale consisterait à adopter une approche de «répartition par formule» pour l'imposition des revenus internationaux. Cependant, des innovations politiques plus modestes méritent également d'être examinées, comme l'abaissement des taux, les réformes visant à élargir l'assiette de l'impôt, les propositions de mettre fin au report de l'imposition nationale sur les revenus internationaux et les modifications mineures à apporter au traitement fiscal des revenus étrangers.

Le chapitre 7 expose le rôle de l'OCDE en tant qu'acteur majeur de la coopération fiscale internationale et de l'élaboration du programme politique de ses membres en matière fiscale, en insistant sur ses initiatives dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et en renforçant les régimes fiscaux des pays en développement. Ce chapitre donne un aperçu des instruments et des initiatives soutenus ou dirigés par l'OCDE en matière de renforcement de la coopération fiscale, de réduction de la fraude et de l'évasion fiscales des entreprises multinationales et de développement des capacités des administrations fiscales dans les pays en développement. Il traite également du programme de réformes fiscales et décrit le programme syndical en la matière. La fiscalité dans l'Union européenne est également abordée dans ce chapitre.

Le point de vue des syndicats sur les stratégies de changement est détaillé au chapitre 8. Après un résumé des principales tentatives visant à lutter contre l'arbitrage fiscal, les prix de transfert et d'autres stratégies d'évasion illustrées plus en détail dans les chapitres précédents, cette section met en évidence la nécessité d'un nouveau contrat: une imposition juste et raisonnable des entreprises multinationales pour alimenter les recettes publiques et financer la fourniture de services publics efficaces et de qualité dans toutes les communautés.

Enfin, Bob Harris tire les principales conclusions des diverses contributions, en soulignant la nécessité d'une révolution conceptuelle: les entreprises internationales doivent être les partenaires des *Global Unions* et de la société civile dans le cadre d'une nouvelle réflexion, menant à de nouveaux engagements sérieux de bâtir des communautés et des vies meilleures.

À la fin du rapport, l'annexe 1 évalue les conséquences, en termes de recettes, du transfert de revenus. Les conséquences en sont calculées par le biais d'une analyse de régression axée sur les données relatives aux États-Unis. L'annexe 2 donne un aperçu des économies politiques en matière de fiscalité, sur la base de l'exemple des États-Unis, pour montrer comment l'impôt sur les sociétés s'inscrit dans le cadre général de l'imposition des multinationales, c'est-à-dire la justification de l'impôt sur le revenu des sociétés, les problèmes liés au renforcement de l'impôt sur les sociétés et leurs solutions et comment cela s'applique à l'exemple spécifique des États-Unis. Trois changements politiques susceptibles de renforcer le système

fiscal sont présentés, qui doivent permettre aux États, aux gouvernements et aux législateurs d'augmenter l'impôt sur le revenu des sociétés afin que d'une source de recettes quasiment inexistante, il devienne une source significative de revenus. L'annexe 3 se penche sur les retraites et leur impact sur les budgets publics et met en évidence quelques éléments clés d'une réforme efficace du régime public des retraites, en particulier aux États-Unis.

Portée du rapport

Ce rapport se penche sur la problématique de l'évitement par les entreprises multinationales du paiement d'un impôt juste et raisonnable, en illustrant la manière dont les régimes fiscaux existants sont manipulés, notamment par les entreprises ayant une assise mondiale. Il donne un instantané des diverses estimations et données sur l'ampleur de cette manipulation fiscale et des effets qui en découlent en termes de niches fiscales, sur la base des principales sources internationales en la matière. L'étude explique brièvement le cadre réglementaire de l'imposition des sociétés sur le plan international et donne des exemples de la façon dont les entreprises multinationales manipulent les règles pour éviter l'impôt. Il présente enfin de possibles approches de réforme, à la fois pour lutter contre l'arbitrage fiscal, les prix de transfert abusifs et d'autres stratégies d'évasion fiscale et pour promouvoir un nouveau contrat basé sur un impôt juste et raisonnable versé au Trésor public par les multinationales et sur la fourniture de services publics efficaces et de qualité dans toutes les communautés. Pour y parvenir, il faut une révolution conceptuelle qui soit aussi bénéfique aux multinationales, car elles seront alors toutes sur un pied d'égalité, des services de qualité pour soutenir leurs activités et une main-d'œuvre bien formée pour stimuler la productivité et les profits.

Les estimations du volume total de l'économie parallèle aujourd'hui dans le monde varient. Par leur nature même, les mouvements de capitaux sont opaques et, partant, difficiles à chiffrer. Il est clair que cela représente des sommes vertigineuses. Il est question de milliards de dollars par an pour les transactions légales ou quasi-légales, tandis que les transactions illégales, comme le trafic de drogue ou d'armes, la traite des êtres humains et diverses formes de blanchiment d'argent, brassent des montants considérables.

Étant donné le rôle de l'économie parallèle dans les questions fiscales, il n'est dès surprenant qu'il soit difficile de quantifier, avec un certain degré de fiabilité, les pertes que suppose l'évasion fiscale à l'échelle mondiale pour les communautés. Cette étude porte essentiellement sur les moyens connus, légaux ou à la limite de la légalité, pour minimiser l'impôt et l'éviter. Les estimations des sommes impliquées varient et plusieurs de ces estimations sont citées dans le rapport. Il serait particulièrement utile qu'une étude ultérieure compare ces estimations afin de dégager une certaine cohérence et de pouvoir fournir des chiffres fiables au débat public. Le rapport insiste donc sur la **nécessité de nouvelles recherches sur le sujet**.

Dans les sociétés démocratiques, un débat public informé est fondamental. Outre la nécessité de disposer de données fiables, le débat public sur la fiscalité requiert une clarification des concepts, au-delà des slogans faciles qui prévalent. La justification du paiement par les entreprises de leur juste part de l'impôt dans les sociétés modernes compte au nombre de ces concepts. Cette question est abordée au début du rapport. Une fois encore, l'accent est mis sur les entreprises ayant une assise mondiale, qui jouent un rôle considérable dans l'économie mondiale aujourd'hui et utilisent cette assise mondiale pour réduire ou éviter l'impôt. Le moment est venu pour ces entreprises multinationales d'accepter qu'un comportement citoyen exige des entreprises qu'elles acquittent un impôt juste et responsable dans toutes les communautés où elles opèrent.



CHAPITRE 1

DES MILLIARDS PERDUS POUR LES COMMUNAUTÉS

par Laura Figazzolo

1.1. L'ampleur: des milliards perdus pour les communautés

Sous l'ère Thatcher/Reagan, qui a débuté voici trente ans⁵, une série d'idées concernant le rôle du gouvernement et de la fiscalité dans la société s'est ancrée dans les théories économiques classiques. Margaret Thatcher et Ronald Reagan ont réussi à introduire en politique le principe d'un gouvernement réduit assorti d'impôts peu élevés et d'une déréglementation au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ces changements radicaux dans la conception d'un État performant et bien organisé étaient, en théorie, soutenus par de nombreux économistes traditionnels, débattant sur la base du cadre néoclassique. La question de savoir si la réalité correspondait à la rhétorique est sujette à discussion, mais l'opinion selon laquelle les budgets publics ne pouvaient faire face à l'explosion des besoins sociaux, que le secteur privé était intrinsèquement plus efficace que le secteur public et que les acteurs économiques devraient être libérés du joug de la réglementation est devenue partie intégrante de la pensée conventionnelle. Reagan a résumé son plaidoyer en faveur des réductions d'impôts en proclamant, en termes profanes, que les citoyens savaient mieux que les gouvernements comment faire le meilleur usage de leur argent. Les arguments théoriques ont gagné un soutien empirique grâce à l'effondrement des pays socialistes. Depuis, des vagues de privatisation et de libéralisation ont déferlé aux quatre coins de la planète. La crise financière internationale de 2008-2009 a néanmoins fait apparaître clairement que, dans la pratique, les marchés financiers, tout au moins, n'ont pas tendance à rechercher l'équilibre par eux-mêmes. Les échecs du marché ne sont pas l'exception, mais ont plutôt tendance à faire figure de règle.

De nombreux gouvernements ont mis en œuvre d'importants programmes budgétaires pour compenser la récession économique provoquée par la crise financière internationale. Il en a résulté que les budgets publics d'un grand nombre de pays développés affichent actuellement des déficits colossaux. Ces déficits budgétaires servent souvent d'arguments pour procéder à des coupes claires dans les dépenses sociales.

Le moment semble bien choisi pour analyser le coût de la libéralisation et de la privatisation. L'heure est venue de réaffirmer le rôle vital des services publics dans la communauté, des services publics efficaces, éthiques, dotés de ressources adéquates et de qualité. La crise financière a clairement montré que nous avons besoin d'un secteur public fort et sain.

Aujourd'hui, l'un des problèmes majeurs des pays industrialisés et en développement consiste à trouver des ressources pour répondre aux besoins sociaux, notamment l'éducation, la santé, les filets de protection sociale pour les pauvres et les services aux migrants. Or, les contraintes qui pesaient sur les ressources du fait de la domination du mouvement

«gouvernement réduit, impôts réduits» ont plaidé contre la fourniture de services publics de qualité. Il est également opportun d'engager un nouveau débat sur le rôle de la fiscalité dans la société, à la fois en tant que source de recettes pour les services publics et en tant que mécanisme d'équité. La crise financière et l'attention accordée par le G20 et l'OCDE aux paradis fiscaux ont placé l'évasion fiscale dans l'économie mondiale sous les feux des projecteurs. Ces projecteurs se sont également braqués sur les primes et les bénéfices des banques qui vont souvent de pair avec des techniques de minimisation fiscale. Le débat fait à nouveau rage sur la question de l'imposition des transactions internationales et sur le «manque d'étanchéité» grandissant (Palley, 2011)⁶ du système mondial en matière de fiscalité. Toutefois, les médias n'ont pas encore attiré l'attention sur la stratégie de minimisation fiscale existante et essentiellement légale des entreprises multinationales.

Des travaux préliminaires menés par la CISL en 2006⁷ ont fait apparaître que les **entreprises multinationales utilisent leur assise mondiale pour échapper à leur responsabilité de contribuer par un impôt juste et responsable aux besoins sociaux nationaux et des communautés**. Elles utilisent pour ce faire diverses techniques de «minimisation» fiscale, qui est à l'origine d'une économie extraterritoriale d'une ampleur considérable, qui représente en réalité une économie mondiale parallèle.

1.2. Économie extraterritoriale

Comme indiqué plus haut, la taille de l'économie extraterritoriale reste malaisée à mesurer précisément en raison de son caractère fragmenté et de sa définition vague. Les tentatives internationales pour la quantifier ne se concentrent souvent que sur certains aspects du phénomène. Parmi les mouvements financiers et les pertes fiscales préjudiciables figurent les formes illégales (notamment la fraude fiscale) autant que légales (notamment, la minimisation ou l'évasion fiscale), sans compter la vaste zone grise entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas.

De très nombreuses recherches s'efforcent de donner une idée des sommes concernées. Séparent les particuliers des entreprises, le Tax Justice Network a publié en 2005 un rapport sur la base de données émanant de Boston Consulting. McKinsey's, Merrill Lynch/Cap Gemini et la Banque des règlements internationaux estiment que les «particuliers à valeur nette élevée» (aussi appelés les «super-riches») dans le monde détiennent environ 11,5 billions de dollars d'actifs à l'étranger. Par rapport aux taux de rendement applicables à l'époque, on estimait une perte fiscale de 250 milliards de dollars due aux capitaux détenus à l'étranger, soit trois fois l'aide publique au développement des pays de l'OCDE pour l'ensemble du monde à l'époque.⁸ Richard Murphy a qualifié ce chiffre d'estimation «extrêmement conservatrice: elle n'incluait pas les pertes fiscales résultant de la concurrence fiscale et de

⁶ Coats, David(éd.) (2011), *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth, rapport du groupe de travail CSI/TUAC/ISE*, Bruxelles.

⁷ Weise, K. (2006) *Having their Cake and Eating it too: the big corporate tax break ICFTU*

⁸ Voir www.taxjustice.net et www.taxresearch.org.uk: Murphy, R. (2008), *The direct tax cost of tax havens to the UK*, Tax Research LLP: <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxHavenCostTRLLP.pdf>; voir aussi Martens, J. (2007), *The Precarious State of Public Finance- Tax evasion, capital flight and the misuse of public money in developing countries – and what can be done about it*, Global Policy Forum Europe: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens_precarious_finance__2007.pdf

la mauvaise estimation des coûts commerciaux ... [ni] ... les entreprises, qui, on le sait, transfèrent davantage d'argent vers les paradis fiscaux que les particuliers».⁹

Les chiffres susvisés incluaient à la fois les résidents (à des fins fiscales) et les non-résidents. Cinq ans plus tard, en mars 2010, Global Financial Integrity (GFI)¹⁰ a publié une étude estimant que les dépôts totaux actuels des non-résidents à l'étranger et dans des juridictions pratiquant le secret bancaire avoisinaient les 10 billions de dollars, les États-Unis, le Royaume-Uni et les îles Caïman occupant le top 3 de ces juridictions (GFI, 2010a). Les comptes de dépôt extraterritoriaux dans des juridictions pratiquant le secret bancaire ont augmenté de 9 % par an en moyenne, dépassant la croissance de la richesse mondiale au cours des dix dernières années. En 1998, le FMI estimait le volume mondial des transactions de blanchiment d'argent entre 2 et 5 % du PIB mondial, soit entre 640 milliards et 1,6 billion de dollars. ¹¹La Banque mondiale a calculé en 2004 que plus d'un billion de dollars de pots-de-vin sont versés chaque année. Selon les estimations, 60 % du commerce mondial sont en réalité acheminés vers des paradis fiscaux (GFI, 2010a).

Ces chiffres sur l'étendue de l'économie parallèle et le volume des avoirs placés dans des paradis fiscaux s'inscrivent dans un schéma beaucoup plus vaste, qui comprend certainement les recettes fiscales perdues des entreprises multinationales, ce qui est précisément l'objet de cette étude.

Il est encore plus malaisé de se faire une idée des **flux** financiers, indépendamment des avoirs en capital. Il existe, pour l'essentiel, deux types d'estimations des flux mondiaux d'argent «sale». Le premier se concentre sur les flux illicites, tandis que le second porte sur toutes les formes de pratiques fiscales abusives, qu'elles soient licites ou illicites. Le tableau 1 ci-dessous présente diverses estimations relatives à différents types d'actifs et de flux financiers.

Tableau 1. Estimations des flux transfrontaliers d'argent sale au niveau mondial, en milliards de dollars par an

	ESTIMATION BASSE	ESTIMATION HAUTE
Criminalité	331	549
Corruption	30	50
Commerce, dont:	700	1,000
<i>Évaluation erronée</i>	200	250
<i>Prix de transfert abusifs</i>	300	500
<i>Transactions fictives</i>	200	250
TOTAL	1,061	1,599

Source: www.taxjustice.net [consulté en 2011]

⁹ Voir www.taxjustice.net et www.taxresearch.org.uk: Murphy, R. (2008), *The direct tax cost of tax havens to the UK*, Tax Research LLP: <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxHavenCostTRLLP.pdf>; voir aussi Martens, J. (2007), *The Precarious State of Public Finance- Tax evasion, capital flight and the misuse of public money in developing countries – and what can be done about it*, Global Policy Forum Europe: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens_precarious_finance__2007.pdf

¹⁰ Au Centre for International Policy à Washington, D.C.

¹¹ Sur la base d'un montant de 32 billions de dollars de PIB mondial à l'époque. Cependant, les données les plus récentes de la Banque mondiale établissent le PIB mondial à 45 billions de dollars aux prix du marché, l'économie américaine comptant pour environ 12,5 billions de dollars. Mesuré à la parité du pouvoir d'achat, le PIB mondial est estimé à 61 milliards de dollars.

1.3. Situation par région

Dans un rapport de 2003 (cité par Tax Justice Network), le Boston Consulting Group a estimé les actifs totaux des particuliers à valeur nette élevée (HNWI) à 38 billions de dollars, ventilés comme suit par région (Tableau 2).

Tableau 2. Actifs totaux des particuliers à valeur nette élevée

	BILLIONS DE DOLLARS	% DÉTENU À L'ÉTRANGER
AMÉRIQUE DU NORD	16.2	MOINS DE 10
EUROPE	10.3	ENTRE 20-30
ASIE-PACIFIQUE ET MOYEN-ORIENT	10.2	JAPON < 10 AUTRES ASIE: 30 MOYEN-ORIENT: 70
AMÉRIQUE LATINE	1.3	PLUS DE 50
TOTAL MONDIAL	38.0	-

Source: www.taxjustice.net

En Amérique du Nord, une étude datant de mai 2008 et réalisée par Léo-Paul Lauzon de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a estimé que les banques canadiennes avaient évité de payer 16 milliards de dollars d'impôts entre 1993 et 2007 (Lauzon, 2008). L'IRS américain a estimé en 2001 que le manque à gagner fiscal total aux États-Unis s'établissait 345 milliards de dollars. Le professeur Reuven Avi-Yonah et l'expert fiscal Joe Guttentag estiment que l'évasion fiscale des particuliers vers des paradis fiscaux extraterritoriaux coûte à elle seule entre 40 et 70 milliards de dollars par an au Trésor américain en impôts impayés. Les professeurs Simon J. Pak et John Zdanowicz ont conclu que les pratiques abusives des entreprises en matière de prix de transfert coûtent environ 53 milliards de dollars par an au Trésor américain en recettes fiscales perdues. Le total combiné de ces deux pratiques a été chiffré en 2009 par le Trésor américain à une perte pouvant atteindre 123 milliards de dollars par an.

Une étude de 2004 du journal Tax Notes a conclu que les entreprises américaines ont détourné 149 milliards de dollars de bénéfices vers 18 paradis fiscaux en 2002, soit une hausse de 68 % depuis 1999. Selon une estimation du Prof. Kimberly Clausing du Wellesley College en 2009, le Trésor américain a perdu plus de 60 milliards de dollars de recettes fiscales en 2004 en raison du transfert de bénéfices par les entreprises vers des pays à faible fiscalité; une mise à jour préliminaire en 2011 a suggéré que cette estimation pourrait être portée à 90 milliards de dollars.¹²

La situation est similaire dans l'**Union européenne**. En effet, l'évasion fiscale est estimée entre 2 et 2,5 % du PIB européen. Selon un rapport du Syndicat unifié des impôts (SNUI – France), l'évasion fiscale s'est élevée à quelque 45 milliards d'euros en 2006. Les médias citent un chiffre de pertes fiscales pour l'Allemagne de l'ordre de 30 milliards d'euros par an, uniquement pour l'évasion fiscale. La différence entre le montant des impôts fédéraux théoriquement dus et les impôts réellement payés s'élevait, apparemment, à 17 milliards d'euros en 2005¹³ (le mémo

¹² Toutes les études sont citées dans Tax Justice Network: www.taxjustice.net, section *Magnitudes: dirty money, lost taxes and offshore*.

¹³ Ce chiffre est calculé en prenant la différence entre les revenus des entreprises de droit allemand soumises à l'impôt, déduction faite des pertes déclarées et des dividendes des prises de participation étrangères, et en comparant cela aux revenus déclarés aux autorités fiscales allemandes. Néanmoins, il ne s'agit que d'une partie du tableau. En effet, la plupart des entreprises en Allemagne ne sont ni des sociétés anonymes, ni des sociétés par actions et ne paient donc pas d'impôt sur les sociétés, mais bien des impôts sur le revenu et ceux-ci ne sont pas inclus dans le chiffre ci-dessus. Ces impôts des sociétés ne peuvent pas être séparés des impôts sur le revenu des ménages. Les données relatives à la fiscalité des entreprises en Allemagne ne sont donc pas aisément comparables avec celles d'autres pays.



est cité par l'expert fiscal Lorenz dans son livre *Unternehmenssteuerreform 2008: Kosten und Nutzen der Reformvorschläge*, Jarrass Jarrass, Lorenz; Obermair, Gustav, 2006). La Banque d'Italie estime que les Italiens détiennent quelque 500 milliards d'euros de fonds non déclarés en dehors du pays (Banca di Italia, 2010).

Les fonds privés étrangers gérés en **Suisse** sont estimés entre 2 500 et 4 000 milliards de francs suisses. En février 2010, le groupe de recherche Helvea, basé à Genève, a procédé à des estimations et est arrivé au chiffre approximatif de 500 milliards de dollars d'« argent noir » en provenance de la seule Europe (TagesAnzeiger, 12.02.2010).

En février 2009, une étude réalisée pour l'émission Panorama de la BBC a calculé que le **Royaume-Uni** perd environ 18,2 milliards de livres par an au profit des paradis fiscaux du fait de la fraude et de l'évasion fiscales (Murphy, 2009). En février 2008, Le Trades Union Congress (TUC) britannique a publié un rapport estimant que le manque à gagner dû à l'évasion fiscale s'élève chaque année à 25 milliards de livres pour le Royaume-Uni, soit 13 milliards par an pour les particuliers et 12 milliards par an d'évasion fiscale organisée par les 700 plus grandes entreprises (TUC, 2008).

En **Asie**, l'exemple de l'Inde mérite d'être cité, étant donné que plusieurs articles parus dans les médias indiens ont mentionné que des ressortissants indiens détiennent 1,456 billion de dollars dans des banques suisses. GFI a estimé en 2010 qu'entre 2000 et 2008, l'Inde avait perdu plus de 125 milliards de dollars du fait de la fuite illicite cumulée de capitaux. En mars 2010, GFI estimait que l'Inde avait perdu au total 213 milliards de dollars du fait de flux financiers illicites, d'une valeur actuelle d'au moins 462 milliards de dollars (GFI, 2010b).

En avril 2008, James Boyce et Léonce Ndikumana de l'Université du Massachusetts à Amherst, ont publié une étude estimant que la fuite des capitaux de 40 pays d'**Afrique subsaharienne** entre 1970 et 2004 représentait 607 milliards de dollars en dollars de 2004 (y compris les revenus d'intérêts) sur la dette extérieure totale de 27 milliards de dollars que ces pays devaient en 2004. En d'autres termes, l'**Afrique subsaharienne** est un créancier net du reste du monde. En effet, ses créances, mesurées comme le montant cumulé de la fuite de capitaux, dépassent ses dettes extérieures, mesurées comme le volume de sa dette extérieure, à la différence que, alors que les créances sont dans des mains privées, les dettes sont essentiellement des dettes publiques de gouvernements africains. La contrepartie réelle d'un grand nombre d'actifs sur les bilans des banques créditrices sont des dépôts privés effectués dans un grand nombre de ces mêmes banques par des personnes appartenant aux élites politiques et économiques de l'Afrique (voir l'édition d'avril 2008 de Tax Justice Focus pour plus de détails).

Si l'on se penche sur l'**Amérique latine**, on constate que, selon les estimations, plus de 50 pour cent des liquidités et des titres cotés des riches de la région sont détenus à l'étranger.¹⁴ Dans un rapport sur l'Amérique latine (*Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, publié en 2006), la Banque mondiale affirme que les gouvernements latino-américains doivent accorder une priorité plus grande aux dépenses d'infrastructures susceptibles de profiter aux pauvres et augmenter leurs dépenses d'éducation et de soins

¹⁴ Christensen, J. (2006) *Why capital flight? How plugging the leaks could contribute to poverty alleviation*. Tax Justice Network

de santé. Une grande partie des dépenses publiques d'Amérique latine est détournée au profit des plus nantis et les gouvernements perçoivent bien trop peu d'impôts, en particulier des nantis. La Banque mondiale conclut donc que «sur le plan fiscal, les priorités seraient le renforcement des programmes de lutte contre l'évasion fiscale et l'examen des niveaux élevés d'exonération fiscale».¹⁵

1.4. Imposition des entreprises et profits des entreprises

Les entreprises multinationales se servent de leur assise mondiale pour éluder leur responsabilité de contribuer par un impôt juste et responsable aux besoins sociaux et des services publics nationaux et des communautés dont dépendent les entreprises, leurs salariés et leurs propriétaires de diverses manières. Les entreprises multinationales et à participation étrangère opèrent parallèlement aux entreprises nationales, mais, souvent, elles ne sont pas soumises aux mêmes niveaux d'imposition. Les multinationales peuvent mettre les pays en concurrence en se délocalisant, ou en menaçant de le faire, vers des pays à faible imposition ou qui leur offrent des incitations fiscales particulières, faisant ainsi pression sur les gouvernements pour qu'ils réduisent les impôts sur le revenu des sociétés afin de demeurer des lieux d'investissement attractifs. Ce constat est valable, avec des conséquences dommageables, même si les besoins en services publics et en infrastructures de ces pays ont augmenté (Hall, 2010). La fiscalité est donc devenue un instrument permettant d'attirer et de retenir des capitaux, la plupart des réductions des taux d'imposition des sociétés survenus au cours des dix ou quinze dernières années étant justifiées par la concurrence fiscale internationale et la nécessité de continuer à attirer des capitaux multinationaux (Morisset, 2003). Cependant, étant donné que l'avantage tiré de ces réductions des taux d'imposition des sociétés est souvent annulé par des réductions similaires ou supérieures dans d'autres pays, les bénéficiaires de cette réduction permanente ne sont que de courte durée et tendent, à long terme, à engendrer des pertes dans tous les pays engagés dans une course au nivellement par le bas (CISL, 2006).

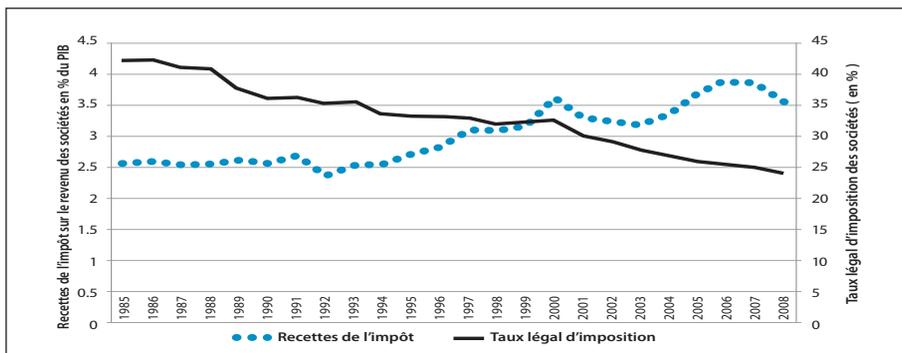
Globalement, au cours des vingt dernières années, les taux légaux d'imposition des sociétés ont chuté d'un tiers, passant d'environ 45 % à moins de 30 % en moyenne dans les trente pays de l'OCDE et une évolution similaire a eu lieu dans les quarante-cinq pays non membres de l'OCDE, où les taux ont chuté d'un peu plus de 40 % à un peu moins de 30 % (CISL, 2006). Entre 2000 et 2005, 24 des 30 pays membres de l'OCDE (en 2006) ont abaissé leurs taux d'imposition des sociétés. Seuls 6 d'entre eux les ont maintenus et aucun pays de l'OCDE n'a relevé ses taux au cours de cette période. Des diminutions importantes sont intervenues en Autriche, qui a fait passer son taux d'imposition des sociétés de 34 % à 25 %, en Allemagne, de 52 % à 39 %, en Grèce, de 40 % à 32 %, en Islande, de 30 % à 18 %, en Irlande, de 24 % à 12,5 %, en Pologne, de 30 % à 19 %, au Portugal, de 35 % à 27 % et en Slovaquie, de 30 % à 19 %. Ces réductions signifient que les taux moyens dans l'ensemble des pays de l'OCDE sont passés de 33,6 % en 2000 à 28,6 % en 2005 (Base de données fiscales de l'OCDE). En dehors de l'OCDE, pour la même période, les taux ont globalement baissé: au Bangladesh, ils sont passés de 35 % à 30 %, au Brésil, de 37 % à 34 %, en Inde, de 38,5 % à 33,5 %, au Pakistan, de 43 % à 35 %, au Panama, de 37 % à 30 %, et à Singapour, de 26 % à 20 %.

¹⁵ Lopez, J.H. et al. (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banque mondiale, p. 101.

Si l'on exprime les recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB, les recettes fiscales (théoriques) des profits des sociétés se situent, en fait, au même niveau depuis 1965, alors que les profits ont augmenté en pourcentage du PIB. En pourcentage des recettes fiscales totales, les recettes fiscales provenant des bénéfices des sociétés sont relativement constantes depuis les années 1980, après un déclin jusqu'en 1980. La concurrence fiscale s'est toutefois intensifiée au cours des dix dernières années en raison de la mobilité accrue des multinationales et, ces dernières décennies, certaines des principales économies du monde (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) ont enregistré un recul sensible de leurs recettes réelles tirées de l'impôt des sociétés. Ces pays ne semblent pas s'être engagés très activement dans une concurrence fiscale (ils n'ont réduit que modérément leurs taux légaux d'imposition des sociétés au cours de la période considérée), mais ce sont effectivement les pays qui ont perdu le plus de recettes publiques en provenance des entreprises.

Cela pourrait suggérer que la contribution fiscale réelle du monde des entreprises aux finances publiques et à la société en général se réduit (en dépit de la hausse de la part des profits), mais pas uniquement en raison de la diminution des taux légaux d'imposition des sociétés, de l'augmentation des zones franches industrielles d'exportation et de la prolifération des paradis fiscaux. La base sur laquelle les impôts des sociétés sont prélevés et la portée des allègements d'impôts, exonérations et autres niches fiscales adoptées par les gouvernements sont aussi importantes que l'évolution des taux d'imposition, les exonérations d'impôts et les paradis fiscaux (CISL, 2006). En fait, que ce soit par le biais de pressions politiques ou simplement de l'évasion fiscale, les recettes réelles de l'impôt sur le revenu des sociétés ont reculé, passant d'environ 4,2 % du PIB en 1985 à quelque 2,4 % du PIB en 2008. Or, au cours de la même période, les bénéfices des sociétés ont augmenté en pourcentage du PIB dans les grands pays de l'OCDE, de sorte qu'ils représentent aujourd'hui près de 35 % du PIB, contre 25 % seulement au début des années 1980. Pourtant, le taux effectif d'impôt payé a été réduit de moitié. Si les entreprises acquittaient toujours le même taux effectif qu'en 1980, elles contribueraient en équivalent impôt à quelque 5 % du PIB. Au lieu de quoi, la moitié de ce montant est perdue et doit être cherchée auprès d'autres sources (Hall, 2010) (Graphique 1).

Graphique 1. Recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés dans les pays de l'OCDE, 1985-2008¹⁶

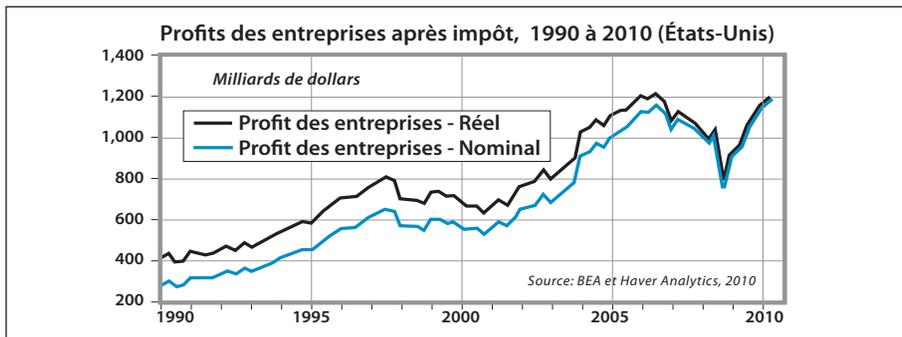


Source: IMF, 2010

¹⁶ Dans le graphique, les recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (ou taux légal d'imposition des sociétés) est passé d'environ 4,2 % du PIB en 1985 à près de 2,4 % du PIB en 2008; au cours de la même période, la part des bénéfices des sociétés (ou recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés) en pourcentage du PIB a atteint 35 %, contre environ 25 % seulement au début des années 1980.

Aux États-Unis, les taux légaux d'imposition des sociétés se situent à 39 % depuis le milieu des années 1990. Pourtant, au cours des dix dernières années, les plus grandes entreprises du pays ont payé de moins en moins d'impôts. En effet, globalement, aux États-Unis, les impôts des sociétés se sont orientés à la baisse, passant de 9,4 % des recettes fiscales totales dans les années 1990 à 7,5 % au cours des quatre premières années du nouveau millénaire et de 2,6 % du PIB dans les années 1990 à 2,1 % du PIB entre 2000 et 2003. Si l'on élargit le champ et que l'on compte en quelques décennies, la chute est encore plus spectaculaire. En effet, dans les années 1970 et la seconde moitié des années 1960, l'impôt sur les sociétés représentait en moyenne 11,7 % et 16,1 % de l'ensemble des recettes fiscales et 3,0 % et 4,2 % du PIB (base de données fiscales de l'OCDE). Au Japon, pendant plusieurs décennies, l'impôt sur les sociétés a représenté une part substantielle des impôts totaux. Or, durant les quatre premières années du nouveau millénaire, l'impôt des sociétés comptait pour 13,0 % des recettes fiscales totales, soit un recul marqué de 16,8 % dans les années 1990 et de 21,6 % dans les années 1980. Par ailleurs, en pourcentage du PIB du Japon, l'impôt sur les sociétés est tombé de 6,0 % dans les années 1980 et 4,6 % dans les années 1990 à 3,4 % de 2000 à 2003. Ces développements ne correspondent pas à des cycles économiques, étant donné que les entreprises ont en fait réalisé des profits plus importants au début de ce millénaire que pendant une grande partie des années 1990 (base de données fiscales de l'OCDE) (Graphique 2).

Graphique 2. Profits des entreprises après impôt, 1990 à 2010 (États-Unis)



Source: BEA and Haver Analytics, 2010

La discussion ci-dessus a essentiellement porté sur les recettes de l'impôt des sociétés en pourcentage du PIB et des recettes fiscales totales. Cependant, les chiffres ne suggèrent pas que des taux légaux d'imposition plus bas ont contribué à l'énorme hausse des bénéfices des sociétés au cours des dernières décennies ni que les réductions de l'impôt des sociétés ont été rentabilisées, comme l'affirment les partisans de ces mesures. De façon générale, il est correct de mesurer les recettes fiscales provenant des sociétés comme un pourcentage des profits des sociétés et, d'après cette mesure, les baisses ont été marquées.

La dernière Enquête de KPMG sur l'impôt des sociétés et les impôts indirects (2010) suggère que les économies nationales semblent avoir la même priorité: la concurrence pour attirer des investissements afin d'accroître l'assiette fiscale et la nécessité de collecter des recettes fiscales pour contribuer à combler les déficits. La mesure typique consiste à abaisser la tranche supérieure de l'impôt sur les sociétés. Selon KPMG, nous assistons à une combinaison

d'allègement réduit de l'impôt sur les sociétés, de renforcement de la réglementation sur les prix de transfert et d'un virage vers les impôts indirects afin de créer une source de recettes fiscales plus stable. En d'autres termes, nous assistons à l'abandon de l'imposition des bénéficiaires au profit de taxes sur les transactions en temps réel. Au Royaume-Uni, le taux d'imposition des sociétés tombera à 24 % en quatre ans, soit un point de pourcentage en moins chaque année jusqu'en 2014. En Australie, le Future Tax System Review Panel a recommandé que l'impôt sur les sociétés soit réduit à 25 % à court ou moyen terme. Le gouvernement a en partie suivi cette recommandation en abaissant le taux d'imposition des sociétés à 29 % pour l'exercice fiscal 2013/2014 et à 28 % pour l'exercice 2014/2015 et de nouvelles réductions pourraient avoir lieu si les recettes le permettent. La Nouvelle Zélande a annoncé une baisse du taux d'imposition des sociétés à 28 % (contre 30 % actuellement) prenant effet au début 2012. En Corée, le taux d'imposition des sociétés le plus élevé devait passer de 22 à 20 % pour les années fiscales commençant le 1er janvier 2010 ou après, mais cette mesure a été reportée de deux ans jusqu'à la fin 2011. En Hongrie, il a été proposé de faire passer l'impôt sur les sociétés de 19 à 10 % pour les entreprises dont les bénéfices annuels sont inférieurs à 500 millions de forints (2,2 millions de dollars) (KPMG, 2010).

Dans un contexte mondial où les autorités de différents pays doivent récupérer les pertes de recettes (tout en défendant leurs propres objectifs par rapport aux pays qui réduisent leur taux d'imposition des sociétés dans une mesure similaire afin de maintenir une concurrence apparente sur le marché mondial), les impôts indirects tels que les taxes à la consommation, comme la TVA, sont devenus des moyens courants de récupérer une partie des recettes, au motif que ces taxes et impôts font passer la charge de la perception sur l'entreprise plutôt que sur les autorités fiscales. Un grand nombre de pays devrait également élargir l'assiette fiscale. L'Allemagne et la Suède en sont de bonnes illustrations, car la déductibilité des intérêts y est devenue plus difficile (KPMG, 2010).

En effet, les autorités fiscales du monde entier se concentrent sur les investisseurs étrangers à la recherche d'avantages fiscaux et, de ce fait, de nombreux régulateurs renvoient leurs règles. À mesure que les entreprises cherchent des environnements fiscaux favorables, «les actions en justice engagées pour recherche de la convention fiscale la plus avantageuse vont se multiplier» (KPMG, 2010). De nombreuses affaires ont déjà éclaté, des gouvernements (Corée, Australie et plusieurs pays en développement) ayant ignoré les conventions fiscales en vigueur pour protéger cette source lucrative de revenus. À ce titre, il est conseillé aux entreprises actives dans diverses juridictions de se tenir informées de la réglementation et des changements de comportement et d'approche des autorités fiscales, l'idée étant qu'elles doivent éviter le risque d'une double, voire d'une triple imposition (KPMG, 2010).

En d'autres termes, la concurrence fiscale ne revêt pas uniquement la forme d'une réduction des taux d'imposition bien que, comme nous l'avons vu, une pression soit exercée sur les gouvernements afin qu'ils abaissent les taux d'imposition des sociétés pour attirer les investissements (Hall, 2010). Dans de nombreux pays, la manière et la base sur laquelle l'impôt sur les sociétés est perçu servent à attirer des capitaux. Par ailleurs, dans plusieurs pays en développement, les exonérations et les vacances fiscales, souvent accordées à l'intérieur des zones franches industrielles d'exportation, sont devenues le moyen privilégié d'attirer les investisseurs étrangers. Le recours à des paradis fiscaux extraterritoriaux, la mise en concurrence des municipalités et des pays pour l'octroi d'avantages fiscaux («arbitrage fiscal») et la technique des «prix de transfert» sont autant d'instruments de «minimisation» de l'impôt sur les sociétés.

1.5. Prix de transfert

Les prix de transfert, notamment, jouent sur le fait que, selon les estimations, 40 % du commerce mondial passent par des entreprises multinationales et leur permettent d'éviter les impôts nationaux en manipulant les prix facturés pour le transfert de produits et de services. Ce phénomène a connu un essor spectaculaire depuis le milieu des années 1990. La technique est plus aisément applicable par les entreprises multinationales que par les petites ou moyennes entreprises (PME) nationales. On estime à plusieurs billions de dollars par an le manque à gagner fiscal pour les budgets nationaux qui résulte du recours à ces techniques, un montant suffisant pour financer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies et les budgets des services sociaux dans les pays industrialisés, comme les coûts croissants liés à la migration et à la mobilité internationale.

Les tentatives de réglementer les prix de transfert remontent à l'entre-deux-guerres, à l'époque de la Société des Nations. Aujourd'hui, la plupart des pays développés disposent d'une réglementation solide en matière de prix de transfert, inspirée soit par les principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert de 1995 soit sur l'article 482 de l'U.S. Internal Revenue Code [Code américain des impôts]. Les approches de l'OCDE et des États-Unis reposent toutes deux sur le principe dit «de pleine concurrence»; en d'autres termes, pour parler simplement, ce principe veut que les transactions à l'intérieur d'une entreprise reposent objectivement sur ce que l'entreprise aurait facturé à une entreprise extérieure/indépendante dans un marché libre. Les deux approches diffèrent toutefois au niveau des mécanismes utilisés pour déterminer ou évaluer les transactions objectives et de l'attribution de la charge de la preuve aux États-Unis où c'est la multinationale et non l'administration fiscale qui supporte la charge de la preuve, ce qui est contraire aux principes de l'OCDE. En ce qui concerne les mécanismes d'évaluation, les principes de l'OCDE insistent sur la détermination de prix justes. Les États-Unis, en revanche, privilégient une approche qui mesure les profits et utilisent communément la méthode du profit comparable (CPM), qui s'efforce d'évaluer le montant du bénéfice d'exploitation qu'aurait obtenu une multinationale sur une transaction avec une filiale qu'elle contrôle si la transaction avait eu lieu avec une entreprise indépendante. Les États-Unis tentent également d'imposer les multinationales sur la base de leurs bénéfices au niveau mondial.

Nombre de juridictions nationales ont abordé ce problème dans une plus ou moins large mesure. En dépit d'un cadre réglementaire bien établi, de graves problèmes demeurent. Les transactions exécutées dans des paradis fiscaux, voire dans certains pays européens, soulèvent des difficultés. Un autre problème réside dans l'évaluation de transactions plus immatérielles, comme la propriété intellectuelle, l'expertise (consultance), le savoir-faire, etc., apportés par les parties. Il est malaisé de fixer un juste prix du marché pour des transactions qui n'ont pas lieu entre des entreprises indépendantes. Il est compliqué de démêler cet écheveau, car les prix de transfert sont également influencés par les structures tarifaires, les fluctuations des taux de change et les risques, ainsi que les politiques de rapatriement des profits et de capitalisation des actifs. En d'autres termes, alors qu'il est extrêmement difficile de se faire une idée claire et transparente de ce qui se passe réellement, les entreprises multinationales ont les coudées franches pour détourner les complexités du système à leur avantage.



1.6. Conséquences pour les pays en développement

Comme indiqué plus haut, les pertes des recettes provenant de l'imposition des bénéfices des sociétés ont des effets dommageables sur les ressources publiques. Cela vaut également pour les budgets nationaux des pays en développement et pour l'aide extérieure qui leur est apportée. En janvier 2009, GFI a publié un rapport sur les flux illicites en provenance de pays en développement et estimait qu'en 2006, les pays en développement avaient perdu entre 858,6 milliards et 1,06 billion de dollars au titre des sorties illicites de capitaux (GFI, 2009). En février 2010, GFI a publié un autre rapport, qui calculait assez grossièrement que les pays en développement perdent chaque année entre 98 et 106 milliards de dollars du seul fait de la refacturation, soit près de 4,4 % des recettes fiscales totales du monde en développement (GFI, 2010b). James Henry, ancien économiste en chef chez McKinsey & Company, affirme que l'aide extérieure apportée aux pays en développement est allée de pair avec des très importantes sorties de capitaux privés, créant ainsi la plus grande vague de fuite de capitaux de l'histoire et révolutionnant, dans le même temps, le marché mondial du «private banking offshore» (Hiatt et Perkins, 2007). Il a estimé les sorties de capitaux provenant de ce cycle endettement-fuite de capitaux à 160 milliards de dollars par an en moyenne (en dollars réels de 2000) entre 1977 et 2003. Au début des années 1990, le montant total de la fuite de capitaux privés non taxés du tiers-monde dépassait le montant de l'ensemble de la dette extérieure en souffrance du tiers-monde. Dans une analyse réalisée en mars 2009 pour Oxfam, Henry a révélé qu'au moins 6,2 billions de dollars de la richesse des pays en développement sont détenus à l'étranger par des particuliers, privant ainsi chaque année ces pays de recettes fiscales comprises entre 64 et 124 milliards de dollars. L'ampleur de ce manque à gagner pourrait dépasser les 103 milliards de dollars d'aide extérieure que reçoivent chaque année les pays en développement. La fuite des capitaux est un problème qui prend lui aussi de l'ampleur, puisque 200 à 300 milliards de dollars sont transférés à l'étranger chaque année (Oxfam, 2009).

1.7. Fiscalité et bien public

Sans impôts, il n'y aurait pas de société civile, pas de système juridique, d'administration publique, de défense nationale, de services de police et d'urgence, d'éducation et de santé publiques, pas d'investissement dans les infrastructures, comme les routes ou les communications, pas de protection sociale et pas de protection adéquate de l'environnement. Les impôts sont donc nécessaires. Ils font partie intégrante de la construction et de la préservation des sociétés.

«Les impôts servent aussi à assurer un certain degré de répartition des revenus, d'égalité des chances et un minimum de niveau de vie. En résumé, la viabilité de toute société et économie moderne exige que l'État dispose de revenus suffisants pour financer les infrastructures physiques et sociales essentielles à la prospérité, au développement, à la stabilité et à la sécurité de l'économie».¹⁷

Au fil des ans, plusieurs types d'impôts sont apparus – sur le revenu, la consommation, le commerce, les biens immobiliers et les bénéfices – et le mélange a fluctué à la fois dans le

temps et selon les pays. La conception des régimes fiscaux dépend essentiellement de deux éléments: à quoi doivent servir les impôts et quelles sont les sources qui doivent être imposées. Le débat sur les sources de l'impôt et la nécessité de trouver un équilibre entre les recettes fiscales et les besoins de la société est l'un des principaux débats politiques en cours dans les démocraties.

L'évolution de l'imposition des sociétés et de la contribution des super-riches à l'impôt (le pour cent le plus riche) est pour le moins perturbante. Les contributions des super-riches à l'impôt ne sont certes pas le thème de ce document, mais il est néanmoins important de comprendre les conséquences de la tendance à la baisse de l'imposition des super-riches. Cette évolution provoque, entre autres choses, une inégalité des revenus et des budgets déficitaires et est peut-être responsable des récessions économiques.

«Les impôts provenant des bénéfices des entreprises ont joué un rôle important dans l'édification des sociétés du vingtième siècle et ont assuré la réussite permanente des entreprises ayant contribué à leur création. C'était un cercle vertueux: les entreprises finançaient les sociétés, qui faisaient à leur tour prospérer les entreprises, accroissant ainsi leur contribution à la société, ce qui renforçait et développait encore les activités des entreprises.»

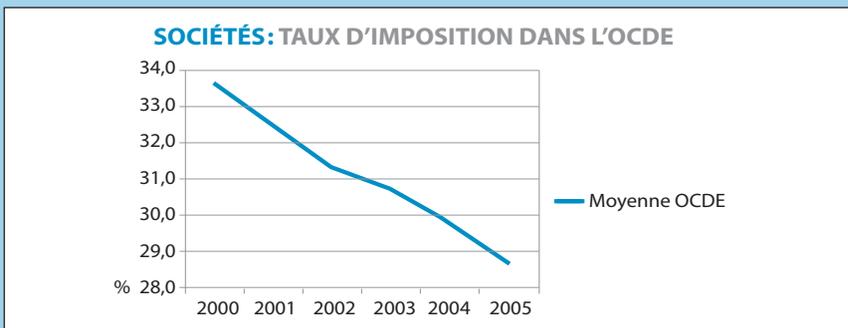
Dans l'économie mondialisée, la fiscalité des entreprises est devenue plus problématique sur le plan international, bien que les règles et les législations qui la régissent et que la plupart des autres formes de fiscalité demeurent essentiellement nationales. La plupart, sinon la totalité, des pays du monde ont des multinationales qui opèrent sur leur territoire. Cette situation a rendu l'imposition des entreprises plus délicate et complexe. Cela étant, la nécessité de trouver des définitions communes s'est accrue dans les États-nations sous l'effet de la mondialisation et transparaît très clairement des principes de l'OCDE sur la fiscalité qui servent de référence, régulièrement mise à jour, aux économies industrialisées. La fiscalité des entreprises est un élément majeur de ces principes. Depuis les années 1950, les entreprises partagent moins leurs profits avec la société, bien qu'elles soient devenues de plus en plus dépendantes de son fonctionnement et de sa qualité.

Au cours des trente dernières années, les entreprises ont affecté une part sans cesse réduite de leurs bénéfices aux communautés dans lesquelles elles opèrent. La minimisation et l'évasion fiscales ont gagné leur légitimité et ont été non seulement acceptées, mais encouragées. Les entreprises multinationales mettent en concurrence, en se délocalisant, ou en menaçant de le faire, des pays dont elles pensent qu'ils les imposent trop et en s'installant dans ceux où le niveau d'imposition général est bas ou qui leur offrent des incitations fiscales spéciales. Les gouvernements sont donc soumis à une pression pour réduire l'impôt sur le revenu des sociétés afin de rester des lieux d'investissement attrayants et des lieux d'accumulation du capital. La fiscalité est donc devenue un outil très courant pour attirer et retenir les capitaux et la majorité des réductions des taux d'imposition des sociétés intervenues au cours des dix à quinze dernières années sont expliquées et justifiées par la concurrence fiscale internationale et la nécessité de rester attractif pour les multinationales. Cependant, dans la mesure où les avantages des réductions des taux d'imposition des sociétés sont souvent annulés par des diminutions similaires ou supplémentaires dans d'autres pays, les bénéfices de cette diminution permanente sont effectivement de courte durée. Et le pire est qu'ils entraînent des pertes à long terme dans tous les pays qui s'engagent dans cette rivalité.

Encadré 1.2. Les taux d'imposition des sociétés dans l'OCDE

Les résultats de la concurrence fiscale à l'ère d'une mondialisation et d'une mobilité croissantes des entreprises et des capitaux sont clairs: ces vingt dernières années, les taux d'imposition des entreprises ont chuté d'un tiers, passant de 45 % environ à moins de 30 % en moyenne dans les trente pays de l'OCDE. Une évolution similaire est intervenue dans les quarante-cinq pays non-OCDE où les taux ont dégringolé d'un peu plus de 40 % à moins de 30 %. Si ces tendances linéaires étaient extrapolées et se poursuivaient dans le futur, les taux d'imposition atteindraient zéro vers le milieu de ce siècle.

À mesure que la mobilité des multinationales s'est intensifiée au cours des cinq à dix dernières années, la concurrence fiscale s'est renforcée et l'abaissement des taux d'imposition des sociétés s'est accéléré. Ainsi, entre 2000 et 2005, 24 des 30 pays de l'OCDE ont abaissé leur taux d'imposition des sociétés. Seuls six d'entre eux n'ont pas modifié leur taux. Par ailleurs, aucun pays de l'OCDE n'a relevé ses taux au cours de cette période. Durant ces années, les réductions les plus marquées ont eu lieu en Autriche, qui a abaissé son taux d'imposition des sociétés de 34 à 25 %, en Allemagne (de 52 à 39 %), en Grèce (de 40 à 32 %), en Islande (de 30 à 18 %), en Irlande (de 24 à 12,5 %), en Pologne (de 30 à 19 %), au Portugal (de 35 à 27 %) et en Slovaquie (de 30 à 19 %). Ces réductions, associées à une série de réductions d'ampleur plus réduite dans d'autres pays de l'OCDE, signifient que le taux moyen dans l'ensemble des pays de l'OCDE a chuté de 33,6 % en 2000 à 28,6 % en 2005.



En dehors de l'OCDE, cette pratique s'est retrouvée au cours de la même période quinquennale, de 2000 à 2005, dans des pays comme le Bangladesh, où les taux ont reculé de 35 à 30 %, au Brésil (de 37 à 34 %), en Inde (de 38,5 à 33,5 %), au Pakistan (de 43 à 35 %), au Panama (de 37 à 30 %) et à Singapour (de 26 à 20 %). De façon générale, non seulement dans ce millénaire, mais au cours des dernières décennies, la diminution des taux légaux d'imposition des sociétés est devenue un phénomène mondial. Toutefois, comme on le verra plus loin, la concurrence fiscale ne revêt pas uniquement la forme d'un abaissement des taux d'imposition. En fait, dans bon nombre de pays, la manière et la base sur laquelle les impôts de base des sociétés sont collectés sont utilisées aussi activement pour attirer des investissements et des capitaux. Et dans de nombreux pays en développement, exonérations et vacances fiscales – souvent accordées dans des zones industrielles franches d'exportation – sont devenues le moyen favori pour attirer des investisseurs étrangers.¹⁸

¹⁸ Weise, K. (2006) *Having their Cake and Eating it too: the big corporate tax break*, ICFTU, 2006

1.8. La question d'une responsabilité sociale réelle des entreprises (RSE)

La responsabilité sociale des entreprises (RSE) constitue, en gros, une tentative de concilier la pratique des multinationales avec le respect de la collectivité. En fait, l'expression couvre un large éventail d'instruments destinés à tenter de rendre les multinationales responsables de leurs actes. Elle couvre un large spectre de sujets, des droits du travail et de la protection sociale, au respect des droits de l'homme, sans oublier les actions philanthropiques des entreprises multinationales. La responsabilité sociale des entreprises est connue sous l'appellation «triple résultat» ou «approche des trois P», selon laquelle les entreprises ont une triple responsabilité à assumer: les profits, les personnes et la planète (Elkington, 1998). À la lumière de cette analyse, la RSE fait essentiellement référence aux activités (très souvent philanthropiques) qui permettent aux entreprises d'éviter leur responsabilité envers la collectivité en matière d'impôts. En d'autres termes, la recherche de profits des multinationales devrait entraîner une responsabilité vis-à-vis des membres de la collectivité, notamment en ce qui concerne la fourniture de services publics financés par les ressources du gouvernement, et se traduire par une imposition juste et raisonnable.

Bien évidemment, la base d'un tel discours sur la responsabilité sociale des entreprises et la fiscalité est l'existence d'une volonté politique des gouvernements et des entreprises de réellement rendre les multinationales responsables de leurs activités. Selon Addo (1999), la résistance à toute forme de réglementation stricte ou de lois supplémentaires vient aussi bien de l'industrie que du monde politique. Par crainte de l'introduction de réglementations jugées anticoncurrentielles et soucieuse de préserver ses privilèges, l'industrie exerce une forte pression sur les gouvernements nationaux et, dans le même temps, le monde politique s'efforce de résister à l'adoption de nouvelles lois afin d'attirer les investissements étrangers directs dans leur pays. Cela peut s'appliquer aux pays en développement, dont les gouvernements peuvent être particulièrement enclins à accueillir des investissements étrangers sans s'attarder sur des préoccupations sociales plus larges (Lippman, 1985; Meyer, 1998; Addo, 1999; Hensman, 2001). Il en résulte souvent, comme l'a souligné le premier paragraphe, un cadre réglementaire faible ou une capacité médiocre à appliquer ce cadre pour engager la responsabilité des multinationales, en particulier dans le domaine fiscal. Dans ce contexte, les multinationales ont tendance à adopter l'approche dite «de conformité minimale», à savoir qu'elles se conforment simplement à la législation nationale des pays dans lesquels elles opèrent, qui est généralement assez réduite pour les motifs exposés plus haut («nivellement par le bas» pour attirer les investissements étrangers directs), limitant ainsi leurs risques en matière de responsabilité juridique internationale (O'Reilly et Tickell, 1999). La responsabilité sociale des entreprises, en particulier celle qui prend la forme d'actions philanthropiques, peut représenter pour les multinationales une solution facile pour soulager leur conscience (et préserver leur réputation).

Encadré 1.1. Pourquoi les riches doivent-ils être taxés plus lourdement ? Un exemple concret des États-Unis. Un article récent publié par AlterNet laisse entendre que la part des revenus domestiques américains provenant du pour cent le plus riche de la population a doublé au cours des trente dernières années (de 10 % en 1981 à largement plus de 20 % aujourd'hui). Or, singulièrement, les impôts sur la tranche supérieure ont plongé. Des années 1940 jusqu'en 1980, le taux d'imposition sur la tranche supérieure des revenus les plus élevés était d'au moins 70 % en Amérique. Dans les années 1950, il se situait à 91 %. Il est aujourd'hui de 35 %. L'impôt sur les successions (qui ne touche que les 2 % les plus riches) a également été écrasé. En 2000, il s'élevait à 55 % et était appliqué à partir d'un million de dollars. Aujourd'hui, il est fixé à 35 % et démarre à 5 millions de dollars. Les plus-values, qui constituent la majeure partie des revenus des super-riches, étaient imposées à 35 % à la fin des années 1980. Elles sont aujourd'hui imposées à 15 %. Si les riches étaient taxés aux mêmes taux qu'il y a un demi-siècle, ils paieraient plus de 350 milliards de dollars supplémentaires rien que pour cette année, ce qui équivaut à des billions de dollars pour la prochaine décennie. Ce montant est suffisant pour réaliser tout ce dont la nation a besoin, tout en réduisant parallèlement les déficits futurs.

Source: <http://www.alternet.org/module/printversion/150497>



CHAPITRE 2

LES BESOINS DE LA COMMUNAUTÉ par Laura Figazzolo*

Ce chapitre a pour objet de démontrer que les arguments récents, avancés par certains gouvernements et, notamment, par les agences internationales de notation, selon lesquels les déficits servant à relancer l'économie doivent être comblés en réduisant les dépenses publiques à grande échelle, sont erronés tant à court qu'à long terme, tout comme les politiques nées de ces arguments (Hall, 2010). Loin de constituer une charge pour les économies, l'histoire a démontré que les dépenses publiques sont un moteur essentiel, fournissant des services universels pour le développement humain – soins de santé, éducation, sécurité sociale – et les infrastructures clés qui permettent l'activité économique – l'eau, l'électricité et les routes. Par conséquent, pour qu'il y ait une croissance et un développement dans le futur, les dépenses publiques devraient croître et non diminuer, en particulier en période de crise économique grave. De la même manière, les régimes fiscaux doivent être réformés et alignés sur la nouvelle économie et les besoins changeants des communautés.

2.1. Pourquoi avons-nous besoin des dépenses publiques?

Comme cela a déjà été dit dans ce rapport, la mondialisation a fait peser des exigences de fourniture de services publics plus fortes sur les collectivités, en créant des demandes nouvelles à la fois *quantitatives*, en raison de l'évolution démographique liée aux flux migratoires et du caractère évolutif des collectivités, et *qualitatives*, en raison de problèmes linguistiques et culturels. De ce fait, outre les attentes « traditionnelles » - à savoir les services traditionnellement proposés par les pouvoirs publics comme la santé, l'éducation, les services d'utilité publique (assainissement, eau et énergie), les services essentiels (police et autres services de sécurité, comme les prisons, la lutte contre les incendies et les services d'urgence), les services municipaux et l'administration publique, les services réglementaires nécessaires à toute collectivité, du niveau national à l'échelon local –, les communautés demandent aux gouvernements de fournir des services pour les populations vieillissantes, des services de lutte contre les effets du changement climatique et des services répondant à des flux migratoires croissants.

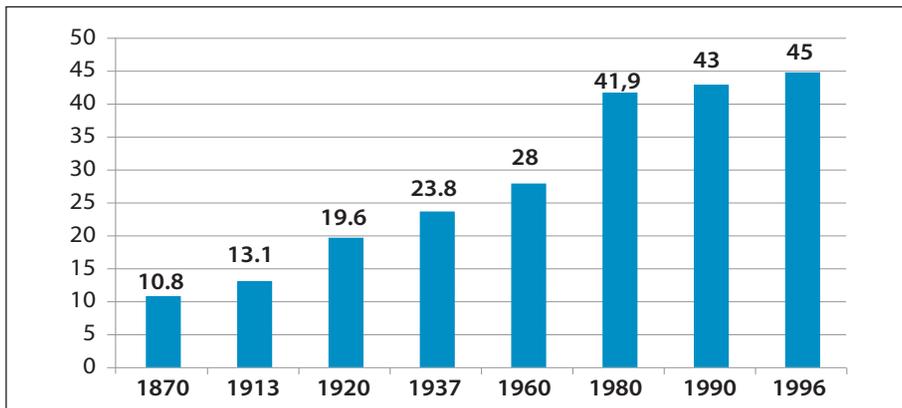
Parallèlement, au cours de la récente crise économique mondiale, les communautés ont assisté à des attaques de plus en plus nombreuses contre la fourniture de services financés par des fonds publics. En outre, la mondialisation de l'économie engagée ces dernières décennies s'est accompagnée d'une chute brutale des recettes fiscales provenant des entreprises, étant donné que les multinationales réduisent au minimum leurs impôts dans tous les pays où elles sont actives. Un déséquilibre profond s'est donc installé entre les ressources disponibles, d'une part, et les demandes de services publics de qualité, d'autre part, un déséquilibre surtout ressenti au niveau local.

Comme le souligne David Hall dans la publication de l'ISP de 2010 intitulée *Why we need public spending*, « deux raisons principales expliquent pourquoi les dépenses publiques doivent

croître et non diminuer. L'une est la nécessité d'infrastructures de base dans les pays du Sud – pour le développement économique et humain –, qui requerront des investissements considérables dans le temps et la création de services publics universels durables d'éducation et de santé. L'autre est l'effort massif à déployer pour lutter contre le changement climatique, qui dépend pour l'essentiel des finances publiques» (Hall, 2010:9). Qui plus est, les infrastructures et des services sociaux de qualité doivent être maintenus et soutenus dans les pays industrialisés aussi.

En fait, depuis 150 ans, les dépenses publiques ont stimulé le développement et la croissance économique. La croissance économique est donc allée de pair avec une proportion accrue de dépenses publiques depuis le milieu du dix-neuvième siècle. La fiscalité et les dépenses dans les pays à haut revenu, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), ont culminé durant les deux guerres mondiales qui ont marqué le vingtième siècle, mais les niveaux des dépenses publiques et de la fiscalité sont restés élevés et ont repris leur tendance à la hausse après la Seconde Guerre mondiale jusque dans les années 1990 (Hall, 2010). Cette tendance peut non seulement être observée dans les pays sociaux-démocrates européens, mais aussi aux États-Unis et au Japon. Les dépenses publiques augmentent non seulement en même temps que le PIB, mais aussi en pourcentage du PIB (Graphique 1).

Graphique 1. Dépenses publiques en pourcentage du PIB, 1870-1996, moyenne de 14 pays à haut revenu



Source: *Tanzi et Schuknecht, 2000*

Il existe un rapport statistiquement significatif entre la hausse des dépenses publiques et la croissance économique dans les pays en développement et dans les pays à haut revenu.¹⁹

Tout d'abord, les dépenses publiques jouent un rôle capital dans les investissements en infrastructure. L'ensemble de l'économie bénéficie de l'existence de routes et d'un réseau ferroviaire en bon état, de l'approvisionnement en eau et en électricité, de l'assainissement et, au vingt et unième siècle, des réseaux à large bande. On peut affirmer que le secteur privé a développé avec succès certaines infrastructures, comme les ports, les aéroports, les gazoducs et les oléoducs ou les routes à péage. Les partenariats public-privé (PPP) ont également connu un essor considérable

¹⁹ Connu sous l'appellation «loi de Wagner», du nom de l'économiste qui a identifié ce rapport pour la première fois dans les années 1880.



ces dernières années. Néanmoins, une récente étude de l'Internationale de l'Éducation²⁰ a présenté des preuves convaincantes que les partenariats public-privé dans des secteurs comme l'éducation et la santé ont surtout été profitables au secteur privé et ont finalement souvent coûté plus cher aux contribuables que ce qu'aurait coûté des investissements publics directs. Le leitmotiv de l'ère Thatcher/Reagan a été que le secteur public privé dopait la productivité, alors que le secteur public faisait office de frein. En fait, il est démontré que les investissements d'infrastructure sont généralement le fait du secteur public: la plupart des gains de productivité enregistrés durant «l'âge d'or» de l'économie américaine étaient dus à des investissements dans les infrastructures, notamment les routes et le réseau électrique.

Deuxièmement, les dépenses publiques sont un moyen plus efficace de produire de nombreux services. Une étude récente sur les dépenses d'éducation et de santé dans les pays de l'OCDE a montré que les dépenses publiques ont plus de retombées positives sur la croissance du PIB que les dépenses privées (Beraldo, Montolio et Turati, 2009). Cette conclusion est conforme aux indices solides qui suggèrent que les dépenses publiques consacrées aux services sociaux sont généralement beaucoup plus efficaces en termes économiques et plus efficaces en termes de réalisation des objectifs que les dépenses privées. Si l'on considère des services publics comme l'éducation et la santé, par exemple, il est démontré qu'une main-d'œuvre en bonne santé et bien formée est plus productive et qu'une telle main-d'œuvre peut se développer lorsque tous les citoyens ont accès à des services publics de qualité.

Troisièmement, la redistribution des revenus par le biais de services sociaux efficaces renforce la demande des consommateurs. En effet, les personnes plus pauvres dépensent une proportion nettement supérieure de leurs revenus; de ce fait, la redistribution des revenus des riches vers les pauvres par l'intermédiaire d'un régime de prestations sociales qui stimule la croissance économique est de nature à accélérer le rythme de l'activité économique, dans la mesure où ces prestations apportent des revenus supplémentaires aux familles ayant une propension extrêmement marginale à la consommation (Cameron, 1982).

Quatrièmement, les services publics sont un mécanisme efficace d'assurance collective à long terme. Dans les économies industrialisées, un régime public de soutien collectif en cas de maladie, de chômage et de retraite remplace le rôle de la famille étendue dans les sociétés agricoles. En fait, la sécurité sociale devrait normalement permettre aux gens de dépenser davantage pour des produits de consommation plutôt que d'utiliser leurs économies pour se protéger. Les dépenses publiques consacrées aux services publics sont non seulement efficaces, mais elles sont aussi profitables à la croissance économique. En revanche, la redistribution des revenus des pauvres vers les riches creuse l'inégalité des revenus et est un frein pour l'économie. Telle est la thèse défendue par Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, dans sa préface de «Exiting the Crisis». Dans le monde, les travailleurs et les retraités ont toutefois été durement frappés par la récente crise économique. Des grèves et des manifestations ont éclaté en France lorsque le gouvernement a récemment relevé l'âge de la retraite de 65 à 67 ans; la Grèce a également repoussé de deux ans l'âge de la retraite, a réduit la pension mensuelle de base de 400 à 360 euros par mois et a augmenté les impôts sur les pensions; au Royaume-Uni, des modifications techniques à la conception des plans de retraite réduiront de 25 % la valeur viagère des retraites. La Hongrie s'en prend aux retraites et aux pensions d'invalidité et augmente le prix des médicaments délivrés sur ordonnance. L'Ukraine procède également à des coupes dans les retraites, les soins de santé et les prestations de maladie pour les

travailleurs qui ont risqué leur vie en nettoyant le site de la pire catastrophe nucléaire de l'histoire. Les fonctionnaires (y compris les infirmiers/infirmières, les gardes d'enfant, les policiers, les pompiers, les travailleurs sociaux, les enseignants et les inspecteurs de la santé) font l'objet d'attaques particulièrement vigoureuses dirigées contre leur salaire et leur retraite, même s'ils sont souvent moins bien rémunérés que leurs homologues du secteur privé et versent, individuellement, un pourcentage plus élevé de leur salaire à titre de cotisation à leur plan de retraite. Il ne fait aucun doute que de nombreux gouvernements ont un budget déficitaire; toutefois, les déficits n'ont pas été provoqués par les travailleurs et les retraités, mais bien par le renflouement d'entreprises en difficulté et les exonérations fiscales. Les retraites sont des salaires différés et les gens ont travaillé pendant des années pour assurer leur retraite et bénéficier d'un régime de sécurité sociale juste, un droit qui ne saurait leur être retiré.

Enfin, l'investissement de niveaux adéquats de dépenses publiques dans des services publics de qualité est globalement bénéfique à la stabilité économique et sociale (voir Gintis et Bowles, 1982). Si l'on prend le cas de l'égalité des genres, des services publics de qualité sont essentiels pour parvenir à l'équité, à l'égalité et au développement des femmes (QPS, 2010). Premièrement, des soins de santé publics évitent chaque année le décès inutile de milliers de femmes au cours de la grossesse ou de l'accouchement. Deuxièmement, une éducation publique pour tous signifie plus d'éducation pour les filles aussi, ce qui est particulièrement important dans les pays en développement où deux tiers des adultes analphabètes sont des femmes. Troisièmement, des niveaux d'éducation plus élevés vont de pair avec des taux de violence moindres à l'égard des femmes, tandis qu'une sécurité accrue protège contre la violence, notamment le viol, et un secteur de la santé de meilleure qualité aide à se remettre des actes de violence. En outre, les possibilités de garde et d'accueil d'enfants permettent aux femmes d'investir leurs compétences et leurs qualifications dans des activités économiques, y compris après un accouchement. Enfin, des dépenses publiques dans des services publics de qualité promeuvent la mise en œuvre de lois sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur l'égalité salariale. Une véritable égalité de droits et de chances pour toutes les femmes, que ce soit dans la société, dans la politique ou dans l'économie, passe par des services publics de qualité, car ceux-ci aident à créer la stabilité et la sécurité politiques pour les familles et, partant, à générer de nouvelles possibilités de croissance économique durable.

Encadré 2.1. Le système public universel de garde d'enfants au Québec

Il y a dix ans, le gouvernement du Québec a investi massivement dans la mise en place d'un système public universel de garde d'enfants. Depuis qu'il a pris cette initiative, le Québec a réduit de près de moitié son taux de pauvreté. Il affiche aujourd'hui le taux de participation de femmes dans la population active le plus élevé du pays. Les femmes peuvent mettre leurs talents et leurs capacités au service de l'ensemble de la société. Le gouvernement récupère directement 40 pour cent de son investissement en impôts sur le revenu des parents qui sont désormais en mesure de travailler. De plus, les bénéfices à plus long terme d'une alphabétisation accrue et les demandes réduites d'assistance judiciaire et de services sociaux sont des économies à vie. Les travailleurs des services à l'enfance, y compris ceux qui s'occupent des enfants à domicile, ont obtenu une large représentation syndicale et des prestations de retraite. Mais, surtout, les enfants du Québec sont bien pris en charge. *Source: QPS, 2010*

Si les gouvernements veulent relever le principal défi environnemental du vingt et unième siècle, à savoir le changement climatique, un juste niveau de dépenses publiques est nécessaire. Les trois quarts au moins de l'effort mondial destiné à réparer les dommages proviendront des finances publiques, étant donné que ce défi requiert une action collective coordonnée par les gouvernements. Du fait de la nécessité de protéger les collectivités, il



est ironique que les gouvernements du monde entier continuent à réduire les impôts sur les entreprises qui réalisent des bénéfices, étant donné que le secteur privé en particulier doit accepter une responsabilité considérable dans les dommages causés à l'environnement. Le défi du changement climatique nécessite des investissements publics importants dans le transport, l'eau, le traitement des eaux usées, les technologies vertes et d'autres mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre. La réduction des dépenses publiques dans ces secteurs et dans d'autres pour financer les exonérations fiscales accordées aux entreprises n'est ni souhaitable ni logique. La croissance des bénéfices des multinationales ne doit pas se voir accorder une priorité plus grande que la santé et le bien-être des communautés et des familles (QPS, 2010).

2.2. Pourquoi la réduction des dépenses publiques est-elle dangereuse?

À l'autre extrémité du spectre, la *privatisation* des biens publics génère des coûts considérables et souvent cachés. Sous ses diverses formes, la privatisation consiste, en règle générale, en un transfert de richesses des citoyens vers le secteur des entreprises. Les communautés sont invitées à payer plus car les services précédemment fournis au prix coûtant sont transformés en un modèle lucratif. Dans le cadre de la campagne pour des services publics de qualité, l'ISP présente plusieurs exemples de ce phénomène. Le FMI a enjoint la Zambie de privatiser l'ensemble des services municipaux de logement et de distribution d'eau dans les années 1990; les municipalités ont perdu les revenus des locations et de l'eau qu'elles utilisaient pour financer d'autres services. Au Royaume-Uni, les compagnies d'électricité ont été vendues au tiers de la valeur de leurs actifs et les compagnies des eaux pour 4 pour cent de leur valeur de remplacement. Les consommateurs britanniques paient désormais pour leur eau 1 milliard de livres de plus chaque année que ce qu'ils paieraient si les compagnies étaient restées publiques. En France, lorsque l'eau est fournie par des compagnies privées, l'eau est plus chère de 15 % que lorsque les systèmes sont gérés par les municipalités. Dans la petite ville de Felton, en Californie (6 000 habitants), le système de distribution d'eau a été privatisé en 2002. L'entreprise qui l'a racheté a immédiatement augmenté les tarifs de 78 pour cent et les habitants en colère ont dû s'organiser pour que le système soit repris par les pouvoirs publics. Globalement, la privatisation des biens et des services publics présente de nombreux inconvénients potentiels, notamment des coûts plus élevés (pour les nouvelles infrastructures et les services privatisés), une baisse de la responsabilité et de la transparence, une qualité inférieure et un accès réduit aux services (QPS, 2010).

Encadré 2.2. Le Water Re-municipalisation Tracker. La privatisation de l'eau s'est rapidement répandue dans le monde au cours des dix années écoulées, en particulier dans le Sud. Le vent semble toutefois tourner aujourd'hui. L'augmentation des tarifs et la non-réalisation des améliorations promises ont fait naître une opposition croissante aux multinationales de l'eau. Une tendance importante se dessine à mesure que de plus en plus de communautés insistent pour revenir à une gestion publique de l'eau et du traitement des eaux usées en «remunicipalisant» les services et en forçant les multinationales de l'eau à se retirer de ce secteur en Amérique latine, aux États Unis, en Afrique et en Europe. Le projet Water Justice a rassemblé divers exemples de la manière dont des communautés de différentes régions du monde se détournent de l'échec d'une gestion privatisée de l'eau pour s'orienter vers une gestion publique efficace de l'eau et des eaux usées. Ces exemples sont présentés dans le Water Re-municipalisation Tracker. Les approches varient en fonction des circonstances locales, mais de nombreux enseignements peuvent être tirés des différentes

Source: *Water Remunicipalisation Tracker*, 2011, <http://www.remunicipalisation.org/>

Selon des estimations récentes (QPS, 2010), les réductions d'emploi dans la fonction publique en Europe atteindront le million de pertes d'emploi au cours des prochaines années, tandis qu'un million d'emplois supplémentaires seront supprimés dans la fonction publique aux États-Unis. Ces suppressions d'emplois sont une attaque portée contre le bien-être économique et social des communautés, car elles ciblent les services qui contribuent à apporter de la justice, de l'égalité et des chances aux communautés. Pour parvenir à une relance économique durable, les gouvernements devraient, au contraire, d'abord répondre aux besoins sanitaires les plus élémentaires; en d'autres termes, les coupes réalisées dans les services de base sont contre-productives. Les suppressions de postes dans l'éducation ôtent des opportunités aux enfants et aux travailleurs qui ont besoin d'un recyclage professionnel pour trouver un nouvel emploi. Les réductions dans les services à l'enfance portent atteinte à la capacité des familles à subvenir à leurs besoins. Les coupes dans les pensions frappent les seniors qui ont travaillé toute leur vie pour assurer leur retraite. Les réductions opérées dans le développement des infrastructures et la protection de l'environnement affectent la capacité future des collectivités à créer des emplois et la capacité de la planète à soutenir la vie. Mais, par-dessus tout, la privatisation des biens publics est néfaste pour notre avenir économique collectif.

2.3. Quantifier les ressources nécessaires

Quantifier le volume des ressources nécessaires dans le monde pour créer ou maintenir des services publics de qualité n'est pas chose aisée. Cependant, grâce aux travaux du FMI, de l'OMS, de l'UNESCO et d'autres, nous pouvons nous faire une idée approximative de l'étendue de ces besoins. Ainsi, à elle seule, la nécessité de lutter contre le changement climatique alourdira d'environ 1,5 % du PIB les dépenses publiques dans le monde et ce, durant des décennies. Le FMI estime que les besoins accrus des populations vieillissantes de l'hémisphère Nord en termes de pensions et de soins de santé représentent 4,5 % supplémentaires du PIB, un chiffre qui pourrait, en dernière analyse, être revu à la baisse, car les populations évolueront encore, mais, en tout état de cause, les développements démographiques futurs pourraient remplacer ce facteur par d'autres exigences. Enfin, la crise économique est loin d'être terminée et même les gouvernements des pays du Nord qui souhaitent réduire les dépenses et les déficits publics pourraient estimer, comme l'a fait Angela Merkel en Allemagne après sa réélection comme chancelière en 2009, que la réalité économique exige de reporter la réduction du déficit pour éviter un chômage à grande échelle et de maintenir les investissements dans la croissance.

Si l'on se penche de plus près sur la santé, par exemple, une couverture universelle passant par une éducation financée par des fonds publics impose que les pays collectent suffisamment de fonds, réduisent leur dépendance vis-à-vis des paiements directs pour financer les services et améliorent l'efficacité et l'équité. Les pays devraient améliorer l'efficacité de la collecte des recettes et, ainsi, davantage de fonds seraient disponibles pour fournir des services ou les acheter pour la population. À titre d'exemple, l'Indonésie a totalement revu son régime fiscal, ce qui a eu des retombées positives considérables sur l'ensemble des dépenses publiques et sur les dépenses de santé en particulier. Les budgets des gouvernements devraient suivre un autre ordre de priorité. Parfois, les pouvoirs publics n'accordent qu'une importance relativement faible à la santé lors de l'affectation des fonds. Ainsi, quelques pays d'Afrique respectent l'objectif, convenu par leurs chefs d'État dans la déclaration d'Abuja de 2001, de consacrer 15 % de leur budget à la santé. La République unie de Tanzanie alloue



18,4 % de son budget à la santé et le Liberia 16,6 % (ces chiffres incluent les contributions de partenaires extérieurs canalisées par le gouvernement, qui sont difficiles à isoler). Le groupe des 49 pays à faible revenu pourrait augmenter de 15 milliards de dollars par an le financement de la santé par des sources nationales en faisant passer la part des dépenses publiques totales de santé à 15 %.

L'Organisation mondiale de la santé a récemment appelé à faire preuve d'innovation dans le financement. Jusqu'à présent, l'attention s'est largement portée sur la manière d'aider les pays riches à rassembler plus de fonds pour la santé dans les pays pauvres. Le nouveau groupe spécial sur le financement international novateur des systèmes de santé cite plusieurs solutions pour collecter 10 milliards de dollars supplémentaires chaque année en faveur de la santé dans le monde: augmenter les taxes sur les billets d'avion, sur les transactions de change et sur le tabac. Une taxe sur les transactions de change pourrait lever des fonds considérables dans certains pays. L'Inde possède un marché des changes très actif, avec un chiffre d'affaires quotidien de 34 milliards de dollars. Une taxe sur les transactions de change de 0,005 % sur ce volume d'échanges pourrait rapporter quelque 370 millions de dollars par an. Parmi les autres options figurent les emprunts obligataires pour la diaspora (vendus aux expatriés) et les prélèvements de solidarité sur une série de produits et de services, comme les appels de téléphonie mobile. Chaque taxe produit une forme ou l'autre de distorsion de l'économie et sera contestée par tous ceux qui ont un intérêt direct dans le domaine concerné. Cependant, les gouvernements devraient appliquer les taxes ou impôts qui conviennent le mieux à leur économie, tout en reconnaissant qu'ils doivent pour cela obtenir un soutien politique. D'autre part, les taxes sur les produits nocifs à la santé présentent le double avantage d'améliorer la santé de la population en réduisant la consommation tout en collectant davantage de fonds. Une hausse de 50 % des accises sur le tabac générerait 1,42 milliard de dollars de fonds supplémentaires dans les 22 pays à faible revenu pour lesquels des données sont disponibles. Si la totalité de ces revenus était affectée à la santé, le gouvernement pourrait augmenter ses dépenses de santé de plus de 25 % dans plusieurs pays et, à la limite, de 50 %. Un relèvement des accises sur l'alcool à 40 % du prix de détail pourrait avoir un impact encore plus fort. Les estimations relatives aux douze pays à faible revenu pour lesquels des données sont disponibles révèlent que les niveaux de consommation baisseraient de plus de 10 %, mais que les recettes fiscales feraient plus que tripler pour atteindre 38 % des dépenses totales de santé de ces pays (OMS, 2010).

Une solidarité mondiale est indispensable. Le déficit de financement qu'ont récemment rencontré les pays à faible revenu souligne la nécessité que les pays à haut revenu honorent leurs engagements en termes d'aide publique au développement (APD) et les renforcent par un effort accru en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Alors qu'un financement novateur peut compléter l'APD traditionnelle, si les pays se conformaient immédiatement à leurs engagements internationaux actuels, le financement extérieur de la santé dans les pays à faible revenu ferait plus que doubler du jour au lendemain et le manque de fonds estimé pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement serait virtuellement effacé (OMS, 2010).

Encadré 2.3. Le financement des systèmes de santé: le chemin vers une couverture universelle

La résolution 58.33 de l'*Assemblée mondiale de la santé* (2005) déclare que tout individu doit pouvoir accéder aux services de santé sans être confronté à des difficultés financières. Sur ces deux points, nous sommes encore loin de la couverture universelle dans le monde entier. En effet, la proportion des accouchements assistés par un personnel soignant qualifié peut, par exemple, être inférieure à 10 % dans certains pays, alors qu'elle atteint près de 100 % dans les pays où les taux de mortalité maternelle sont les plus faibles. Des variations semblables existent au sein même des pays. Les femmes riches obtiennent généralement des niveaux de couverture semblables, où qu'elles vivent, mais les plus démunies en sont privées. Le revenu n'est pourtant pas le seul facteur qui influence la couverture des services. Dans beaucoup de cas, les immigrés, les minorités ethniques et les autochtones utilisent moins les services que les autres groupes de population. Globalement, environ 150 millions de personnes font face à une catastrophe financière chaque année, alors que 100 millions de personnes passent sous le seuil de pauvreté. L'autre pénalité financière imposée aux mal-portants (et souvent aux personnes qui s'occupent d'eux) est la perte de revenu. Seule 1 personne sur 5 dans le monde bénéficie d'une protection de sécurité sociale à grande échelle, incluant également la garantie du salaire perdu en cas de maladie, et plus de la moitié de la population mondiale manque de toute forme de protection sociale organisée.

Le passage à une couverture universelle est relativement simple. Les pays doivent collecter des fonds suffisants, réduire le recours aux paiements directs pour financer les services et améliorer l'efficacité et l'équité. De nombreux pays à revenus faible et moyen ont montré que le fait de se rapprocher de la couverture universelle n'est pas le privilège des pays à revenu élevé. Ainsi, le Gabon a mis en place des moyens innovants de collecte de fonds de santé, notamment une taxe sur l'utilisation des téléphones portables; le Cambodge a créé un fonds d'équité en matière de santé, qui couvre les coûts de santé des démunis et le Liban a amélioré l'efficacité et la qualité de son réseau de soins de santé primaires. Même les pays à revenu élevé doivent réévaluer en permanence leur progression par rapport à l'augmentation des coûts et des attentes. Le vieillissement de la population se traduit par une baisse du nombre de salariés dans la proportion de la population totale, rendant encore plus difficile le financement du système social d'assurance-maladie à partir des sources traditionnelles des cotisations d'assurance basées sur les salaires. Par conséquent, les gouvernements européens doivent injecter dans le système des fonds supplémentaires provenant des recettes fiscales générales. Bien que le soutien financier national en matière de couverture universelle soit essentiel pour assurer sa durabilité, il est irréaliste d'espérer que la plupart des pays à faible revenu obtiennent à court terme la couverture universelle sans aucune aide. La communauté internationale devra supporter financièrement les efforts nationaux des pays les plus démunis pour développer rapidement l'accès aux services. Des estimations récentes de l'argent nécessaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en matière de santé dans 49 pays à faible revenu, suggèrent qu'en moyenne, ces pays devront dépenser un peu plus de 60 dollars par personne d'ici 2015, ce qui est une somme nettement supérieure aux 32 dollars qu'ils dépensent actuellement.

Source: OMS, 2010

L'éducation est un autre service public pour lequel des niveaux adéquats de dépenses publiques doivent être maintenus dans le monde industrialisé et renforcés dans les pays en développement. À moins de cinq ans de la date butoir de 2015 fixée pour la réalisation des OMD, les gouvernements nationaux et les donateurs doivent redoubler d'efforts pour combler le déficit de financement de l'Éducation Pour Tous (EPT). Bien que les pays à faible revenu aient augmenté la part du revenu national consacrée à l'éducation, qui est passée de 2,9 % à 3,8 % depuis 1999, certaines régions et pays continuent à négliger l'éducation. L'Asie centrale, du Sud et de l'Ouest investit le moins dans le secteur de l'éducation. Grâce à une mobilisation accrue des recettes et un engagement plus marqué en faveur de l'éducation, les pays à faible revenu pourraient faire passer les dépenses allouées à l'éducation pour tous de 13 à 19 milliards de dollars par an, soit une hausse équivalant à près de 0,7 % du PNB (UNESCO, 2010).

Selon le *Rapport de suivi mondial 2010* sur l'éducation pour tous, sept des dix-huit pays à faible revenu étudiés ont réduit leurs dépenses d'éducation en 2009, laissant 3,7 millions d'enfants non scolarisés. Dans l'ensemble, l'aide à l'éducation de base a doublé depuis 2002 pour atteindre 4,7 milliards de dollars destinés à soutenir des politiques visant à accélérer les progrès dans la voie de l'éducation pour tous; néanmoins, les niveaux d'aide actuels sont loin des 16 milliards de dollars nécessaires chaque année pour combler le déficit de financement extérieur dans les pays à bas revenu. Les donateurs n'ont pas encore rempli les engagements pris en 2005 d'augmenter leur aide et l'OCDE estime à 20 milliards de dollars par an le déficit mondial prévu. Les tendances actuelles de l'aide sont préoccupantes, car l'aide au développement destinée à l'éducation de base stagne depuis 2007. Si l'ensemble des donateurs allouaient au moins la moitié de leur aide à l'éducation à l'enseignement primaire, 1,7 milliard de dollars supplémentaires pourraient être mobilisés chaque année. L'UNESCO évoque de nouvelles solutions de financement novatrices, susceptibles de contribuer à combler le déficit de financement de l'éducation pour tous. Par exemple, un mécanisme de financement international pour l'éducation, s'inspirant du modèle mis en place dans le secteur de la santé, pourrait aider les donateurs à mobiliser de nouvelles ressources dans un contexte économique difficile; l'émission d'obligations pourrait permettre de lever entre 3 et 4 milliards de dollars par an pour l'éducation entre 2011 et 2015; une taxe de 0,5 % sur les téléphones portables en Europe pourrait rapporter 894 millions de dollars chaque année (UNESCO, 2010).

2.4. Quantifier les réductions demandées dans les dépenses publiques

Malgré ces immenses besoins de ressources, de grandes institutions internationales, comme le FMI et l'UE, ont plaidé pour des «stratégies de sortie» afin de dérouler les plans de relance pour éviter des hausses des dépenses publiques (Hall, 2010). En fait, dès avant la crise, ces deux institutions considéraient que les dépenses publiques augmentaient déjà trop rapidement dans tous les pays de l'hémisphère Nord. L'évolution économique défavorable dans les pays du Nord constitue effectivement une menace majeure pour la solvabilité à long terme des États (Conseil de l'Europe, 2009, et FMI, 2009). Selon le FMI, les plans de sauvetage et de relance, associés à la chute des recettes fiscales, ont creusé les déficits dans les pays à haut revenu de 7,5 % du PIB en moyenne. Les changements démographiques devraient entraîner une nouvelle hausse de 4 à 5 % du PIB des dépenses publiques dans les pays à haut revenu. En conséquence, le FMI insiste pour éviter ces hausses en procédant à des ajustements généraux des finances publiques équivalant en moyenne à une réduction de 8,7 % du PIB à l'horizon 2030 dans les pays à haut revenu. «Pour donner une idée de l'ampleur de cette exigence, elle équivaut à réduire de moitié les achats publics de ces pays ou à diviser par deux le nombre de fonctionnaires» (Hall, 2010) (voir le tableau 1).

Tableau 1. Effets de la crise sur les dépenses publiques et objectifs du FMI en termes de réduction des dépenses

	Dépenses publiques primaires en % du PIB primaires	Croissance annuelle réelle 2008-2010: Dépenses publ. PIB	Croissance annuelle réelle 2008-2010:	Ajustement moyen réclamé par le FMI
Pays à haut revenu	35.8	4.30%	-0.20%	-8.70%
Pays en développement	24.5	9.30%	5.10%	-2.75%

Source: FMI, 2010

Le FMI propose d'adopter des mesures politiques essentiellement axées sur la réduction des dépenses. En ce qui concerne les soins de santé, en particulier, le Fonds insiste sur des réductions des dépenses publiques, car les projections montrent que les dépenses de santé pourraient augmenter de 3,5 % du PIB au cours des vingt prochaines années dans les pays avancés. Le FMI soutient cette approche en dépit du fait qu'il est clairement établi que le secteur public de la santé est à la fois plus efficient et plus efficace et aussi plus bénéfique économiquement que les services privés. S'agissant des pensions, un nouveau relèvement de deux ans de l'âge légal de la retraite pourrait compenser la hausse projetée des dépenses de 1 % du PIB au cours des 20 prochaines années dans les économies avancées (FMI, 2010). Dans d'autres domaines des dépenses publiques, le FMI appelle à inverser la hausse des dépenses publiques en pourcentage du PIB par le biais d'un gel de dix ans et encouragement, en particulier, le gel des salaires. Cela permettrait d'économiser de 3 à 3,5 % du PIB, même si cette option nécessiterait des réformes approfondies des dépenses. De son côté, la Commission européenne continue tout simplement à insister sur les limites existantes fixées pour les déficits publics (3 % du PIB) et de la dette publique (60 % du PIB), ce qui a des conséquences manifestes dans toute l'Europe en termes de suppression de dépenses, de services et d'emplois, de gel des salaires et de suppression de postes de fonctionnaires (Hall, 2010).

2.5. Conclusion

Les choix concernant les dépenses publiques sont, bien évidemment, de nature *politique*, dans la mesure où ils impliquent de se centrer sur des contributions plus élevées et plus justement réparties et de donner la priorité à différents segments de la population et à leurs besoins. Les entreprises multinationales ont retiré une part plus élevée de bénéfices de l'économie, tout en versant de moins en moins d'impôts grâce aux paradis fiscaux, aux prix de transfert et à d'autres formes d'évasion fiscale, comme cette étude l'a déjà montré. Les sociétés financières paient des taxes minimales sur les transactions qui génèrent leurs profits, alors qu'elles ont reçu des milliards de dollars d'argent public pour se renflouer. Les stratégies de réduction des déficits ont plus de chances d'être couronnées de succès si elles s'appuient sur une augmentation des recettes grâce à la croissance et à l'emploi, ainsi que sur des politiques fiscales plus équitables.

Pour bâtir une économie forte au service des gens, les collectivités ont besoin de services publics de qualité afin de limiter les excès des entreprises, de combler les inégalités de revenu croissantes résultant d'un marché déréglementé et d'offrir des chances plus égales et plus équitables à tous les citoyens par l'intermédiaire d'un système efficace de redistribution des ressources. Investir en priorité dans les services publics permet de créer des emplois et de stimuler une croissance et un développement économiques durables. À cet effet, les gouvernements doivent mettre en place des régimes fiscaux justes, basés sur la capacité réelle des personnes à payer et cesser de transférer le fardeau fiscal des entreprises et des super-riches vers les gens ordinaires. Les gouvernements doivent sanctionner les entreprises, notamment les multinationales, qui échappent à leurs responsabilités en cachant leurs profits dans des paradis fiscaux et recourent aux autres techniques de défiscalisation et d'évasion fiscale décrites dans ce rapport.



CHAPITRE 3

AGENDA POUR DES SERVICES DE QUALITÉ

par Jim Baker

Le chapitre qui suit donne un aperçu du concept de qualité dans les services publics, présente les priorités des pays de l'OCDE et des pays émergents, en réponse aux pressions visant à comprimer le budget des services publics en raison de déficits publics de plus en plus profonds, de l'érosion des services publics dans le monde en développement et de la «précarisation» croissante des services publics dans la plupart des pays. L'auteur insiste également sur les principaux défis à relever, à savoir la nécessité de lutter contre la corruption et l'urgence de mettre en place des régimes efficaces de perception des impôts.

3.1. Le concept de qualité des services publics

L'un des premiers obstacles à surmonter lorsque l'on défend des services publics de qualité est l'effet d'années d'attaques démagogiques dirigées contre les services publics dans certains pays, même si ces services sont efficaces et de bonne qualité. À cet égard, il est plus aisé d'expliquer la notion de services publics de qualité lorsqu'il est communément admis que des solutions collectives à un grand nombre des défis que doit relever la société sont plus équitables et plus efficaces que de laisser chacun se débrouiller seul sur le marché.

Ce consensus s'est toutefois affaibli dans bon nombre de pays. Si l'on prétendait que l'économie fonctionnerait mieux s'il n'y avait plus d'entreprises occupant des travailleurs, mais uniquement des travailleurs indépendants, tout le monde jugerait cette idée folle. En revanche, l'affirmation que l'idéal est une équipe gouvernementale réduite à sa plus simple expression et dotée de moyens limités en raison du faible niveau d'imposition ne déclenche pas toujours cette même réaction instinctive et empreinte de sagesse, alors qu'elle pêche par le même manque de logique.

Un gouvernement efficace et de bons services publics sont importants pour toutes les communautés. Néanmoins, leur absence à un effet très inégal. S'il est vrai que «les riches et les pauvres ont les mêmes chances de dormir sous un pont», il est malaisé de trouver le même type d'«égalité» lorsqu'il s'agit d'acquérir une bonne éducation, d'avoir accès aux services de santé, de transport, de sécurité, etc. Si ces services ne sont pas publics et universels, en réalité, seules les personnes disposant des moyens financiers nécessaires auront la chance d'en bénéficier.

L'une des premières revendications du mouvement syndical, qui remonte au dix-neuvième siècle dans un grand nombre de pays, était la gratuité de l'enseignement public. Cette revendication n'a pas été avancée pour donner du travail aux enseignants, mais plutôt comme une manière d'offrir des chances aux enfants des travailleurs. C'était une demande d'égalité et elle n'est toujours pas réalisée. De la même manière, dans un combat encore loin d'être gagné, l'égalité entre les filles et les garçons dans l'éducation demeure une priorité essentielle en termes d'égalité, de service public et de démocratie.

Des services publics de qualité ne sont pas simplement de bons services abordables. Ils sont le «mode de livraison» de la démocratie et constituent l'infrastructure de la gouvernance. À quoi servirait aux électeurs de faire des choix si leurs décisions ne pouvaient pas être mises en œuvre? Quant aux lois, même si elles sont interprétées par un pouvoir judiciaire indépendant, elles auraient peu de sens si elles n'étaient pas appliquées.

Des services publics de qualité sont plus qu'une question de démocratie, de gouvernance, d'égalité et d'équité. Ils sont également essentiels pour l'économie. En effet, une économie non réglementée, laissée à elle-même, s'effondrera probablement en peu de temps. La récente crise financière, par exemple, aussi dramatique qu'elle ait pu être, aurait été bien plus grave sans l'intervention opportune des gouvernements pour sauver le système financier. Les règles fixent non seulement des limites à ce qui est soumis à la concurrence et au fonctionnement de la concurrence, mais elles régulent également les nombreuses interactions entre le gouvernement et l'économie. Des règles équitables en matière de passation de marchés, par exemple, protègent non seulement les fonds publics et garantissent une concurrence équitable, mais elles protègent également les droits des travailleurs, de sorte que les dépenses publiques soutiennent le développement économique et la justice sociale, plutôt qu'elles ne les sapent. Le gouvernement est un «acteur» économique, mais pas nécessairement un acteur positif s'il ne dispose pas des cadres adéquats.

Un large éventail d'autres interventions dans l'économie la fait tourner ou s'efforce d'assurer que l'activité économique n'est pas contraire à la politique publique. Ces interventions couvrent notamment la protection des travailleurs des secteurs public et privé dans des domaines comme les droits syndicaux, un rempart essentiel de la démocratie. On peut ajouter à ces droits qui permettent d'agir la protection d'autres droits fondamentaux des travailleurs, la santé et la sécurité au travail et la protection des salaires et du temps de travail. Ces droits et protections ne sont rien sans la combinaison d'un cadre législatif adéquat, d'un système judiciaire indépendant, qui respecte l'équité et intervient en temps utile, et de services d'inspection du travail probes et rigoureux. En outre, une grande variété de protections sociales et de régimes de sécurité sociale contribue à rendre la société plus juste et plus égale et soutient l'économie en donnant aux individus les moyens de vivre, même dans des périodes difficiles. La valeur économique de ces systèmes est fréquemment sous-estimée, mais, dans l'ensemble, les pays qui se sortent le mieux de la crise qui a débuté en 2008 sont ceux qui n'ont tout simplement pas opté pour un nivellement par le bas, mais ont atténué les effets de l'effondrement rapide des marchés, en particulier dans le domaine de l'emploi.

L'impact du gouvernement et des services publics en matière d'équité ne se définit pas uniquement en termes de programmes qui renforcent l'égalité dans la société ou la justice sociale, mais il concerne aussi la manière dont les recettes fiscales sont collectées. Les deux termes de l'équation doivent être examinés simultanément. Ainsi, certains régimes de sécurité sociale sont financés d'une manière qui pourrait ne pas être aussi progressive que des régimes équitables d'imposition des revenus, mais si l'effet de redistribution favorise les groupes à bas revenu, cet effet peut compenser l'inégalité apparente.

Les mesures prises par les gouvernements en réponse à la crise économique et financière ont eu des conséquences négatives sur les gens ordinaires. Les gouvernements ont injecté massivement de l'argent pour sauver le système financier et les banques centrales ont

décidé l'assouplissement quantitatif de l'octroi de liquidités. Bien que nécessaires à la survie immédiate du système, ces dépenses et l'assouplissement de l'octroi de liquidités ont eu pour effet de fournir des ressources à des personnes très riches et des fonds pour leur permettre de reprendre leurs spéculations. Or, les dépenses budgétaires étaient financées par un régime fiscal devenu moins progressif en raison des réductions d'impôts accordées aux riches et aux entreprises prospères. La combinaison des impôts et des dépenses a donné lieu à un système de transferts dont une trop large part allait dans le mauvais sens.

En plus de fausser le tableau des recettes et des dépenses publiques, le capital productif et les travailleurs ont payé pour la «financiarisation» de l'économie. Des sacrifices ont été imposés qui n'étaient justifiés que par des exigences artificielles de rendement sans rapport avec la valeur et le potentiel réels des entreprises. Les dommages causés à un grand nombre d'entreprises de l'économie réelle ont aussi coûté cher en termes d'aide sociale et économique publique, tout en réduisant les recettes fiscales provenant des travailleurs et de leurs employeurs.

Des services publics de qualité sont aussi extrêmement importants pour l'environnement et les questions clairement associées à la «qualité de vie» des collectivités. Il est erroné de penser qu'ils constituent un luxe inabordable pour la population des pays en développement et ne concernent que les personnes qui ont déjà satisfait une grande partie de leurs besoins matériels – pour un travailleur qui fait trois heures de trajet vers son lieu de travail dans un bus bondé et étouffant aux horaires irréguliers dans les encombrements, la qualité de la vie et l'environnement sont des questions pertinentes non seulement, mais aussi capitales. Quant au changement climatique, les mécanismes de marché comme l'échange des droits d'émission de carbone, à eux seuls, ne suffiront jamais à supprimer cette menace, car elle requiert une action globale, qui doit être mise en œuvre à l'échelle nationale par des services publics compétents et efficaces, capables de procéder à des consultations et de dégager des consensus tout autant que de sévir.

Malheureusement, les attaques contre les services publics dans les pays développés et en développement ont, dans une certaine mesure, masqué le nécessaire débat sur la «qualité» dans l'expression «services publics de qualité». Les syndicats ne considèrent pas qu'ils défendent le statu quo en réclamant des services publics de qualité. En fait, ils aspirent à beaucoup plus. Néanmoins, ils n'atteindront pas leur but dans un contexte de confrontation, mais un ce débat important, motivé et inclusif doit pouvoir se dérouler dans un environnement propice.

Se pose aussi une question plus philosophique et moins concrète sur les valeurs des services publics. Tout le monde, y compris les plus privilégiés des citoyens, veut-il faire partie d'une société dans laquelle la seule chose qui compte est l'argent? On a souvent dit que «le marché connaît le prix de chaque chose, mais la valeur de rien». Une société moins déférente envers les gains privés et plus soucieuse du bien public serait une société meilleure. Et pour parvenir, il faut des services publics de qualité.

3.2. Les priorités des pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, les syndicats ont été contraints d'adopter une stratégie fortement défensive. Dans la quasi-totalité des pays, les déficits publics exercent une pression sur le budget.

Le fait que ces déficits trouvent leur origine dans le sauvetage des banques ne les rend pas moins réels. En réaction à ces pressions, certains gouvernements se sont assis autour de la table et ont engagé des discussions avec les partenaires sociaux afin de tenter de trouver des solutions, comme la recherche de nouvelles sources de revenus, par exemple.

Dans la zone euro, et en particulier en Grèce, au Portugal, en Espagne et en Irlande, les difficultés sont en partie dues aux agences de notation et à leur effet sur les marchés financiers, tout en augmentant les taux d'intérêt sur les obligations d'État. En d'autres termes, les agences mêmes auxquels il a été reproché de ne pas avoir pris leurs responsabilités vis-à-vis de la faillite des banques semblent souvent tirer les ficelles de la politique européenne.

Alors que l'UE et le FMI travaillent de concert à élaborer des plans et des trains de mesures et imposent des réductions budgétaires, des réformes des systèmes de retraite et des privatisations, il semble exister une sorte de parallèle avec l'expérience de maints pays en développement contraints pendant des décennies d'adopter des politiques antisociales pour survivre. L'impact de cette politique sur les services publics a été dévastateur. Elle aggrave le problème de la précarisation du travail, c'est-à-dire du travail sous-traité ou effectué par des personnes ayant des contrats de travail précaires ou des relations d'emploi déguisées.

Aux États-Unis, outre les contraintes budgétaires qui imposent des coupes sévères dans le budget fédéral susceptibles de menacer la reprise, les batailles budgétaires se déroulent au niveau des États. Dans plusieurs États où les gouverneurs et le pouvoir législatif sont «amicaux», les négociations et les programmes d'austérité imposés ont créé des problèmes aux fonctionnaires, mais aussi, plus largement, à la fourniture de services publics. Or, dans d'autres États, les gouverneurs et les pouvoirs législatifs prennent prétexte des contraintes budgétaires pour attaquer les droits des travailleurs du secteur public à s'organiser et à négocier. Cette situation a provoqué une réaction homogène du mouvement syndical, tant dans les secteurs public que privé, et une réaction de l'opinion publique contre l'iniquité du traitement et la confiscation des droits.

Dans bon nombre de pays de l'OCDE, les discussions relatives aux politiques économiques, sociales et générales doivent progresser afin qu'ait lieu le véritable dialogue de fond nécessaire pour parvenir à des services publics de qualité. Alors peut-être, les élus se souviendront-ils des engagements pris au début de la crise pour répondre à la vraie nécessité de réinvestir des fonds publics dans l'éducation et d'autres services publics, ainsi que dans la protection sociale et les infrastructures.

3.3. Les priorités des pays émergents et en développement

Nombre de pays en développement assistent, parfois depuis des dizaines d'années, à une grave érosion des services publics, due à la fois à des erreurs de leurs gouvernements respectifs et aux conditions imposées par les institutions financières internationales pour «corriger» ces erreurs. Dans certains pays, les entreprises publiques étaient de gros pourvoyeurs d'emplois. À la suite des programmes d'ajustement structurels qui leur ont été imposés, ces pays ont été contraints d'alléger et/ou de privatiser la production, mais aussi bon nombre de services publics. Les bons emplois, où les travailleurs étaient couverts par des conventions collectives, ont disparu, tandis que le travail informel et non protégé a explosé. Le travail précaire dans les services publics est apparu et a pris une ampleur encore plus grande que dans les pays de l'OCDE. La «précarisation»



du secteur public s'est accrue dans de nombreux pays. En Afrique, par exemple, des milliers d'enseignants sont employés pour des salaires inférieurs au barème et dans des conditions de travail non conformes. Au Brésil, l'une des plus grandes réussites des pays émergents, les politiques sociales et le rôle actif du gouvernement ont été au cœur du développement économique et d'un renforcement exceptionnel de la justice sociale, notamment par des mesures visant à réduire sensiblement le travail des enfants en les scolarisant. La qualité des services publics doit encore être améliorée, mais l'environnement adéquat devrait être caractérisé par la consultation et le progrès social plutôt que par des attaques négatives, à connotation politique, contre les travailleurs de la fonction publique.

Au cours des dernières décennies, l'une des faiblesses des politiques de développement a été l'idée que pour atteindre le développement, il fallait laisser le champ libre aux marchés, à l'exception des incitations destinées à attirer et à maintenir les investissements étrangers. Souvent, plutôt qu'une concurrence entre les entreprises, on assiste à une concurrence entre les gouvernements pour attirer des investissements et celle-ci n'est pas dirigée uniquement contre d'autres pays en développement, mais parfois aussi contre des pays développés.

Une autre approche des stratégies de développement consiste à disposer de services publics efficaces et solides, fondés sur des gouvernements qui gouvernent, fonctionnent et travaillent pour tout le monde. Cette approche offre un véritable cadre de développement économique du secteur privé, beaucoup moins éphémère qu'une exonération fiscale ou une législation du travail médiocre ou mal appliquée. Elle repose sur des facteurs de «durabilité» comme l'État de droit, une main-d'œuvre éduquée, de bons soins de santé, une infrastructure efficiente et de bons débouchés économiques.

Les inégalités croissantes constituent un autre handicap pour le développement de nombreux pays (développés ou en développement). Ce n'est pas une simple question d'équité, mais il faut aussi que les économies fonctionnent, car les distorsions de l'économie trouvent souvent leur origine dans des distorsions du pouvoir, des limites imposées à la démocratie, le mauvais traitement des minorités (y compris les travailleurs migrants), la discrimination à l'égard des femmes et l'absence de transparence.

Des services publics de qualité sont un élément essentiel de toute stratégie sensée de développement. Le développement économique seul ne fonctionne pas ou, à tout le moins, ne crée pas de société décente.

3.4. Lutter contre la corruption

Malheureusement, une bonne gouvernance est souvent considérée comme un synonyme de lutte contre la corruption. La bonne gouvernance est beaucoup plus que cela. Les gouvernements doivent être intègres, mais cela ne se résume pas à ne pas accepter les pots-de-vin; cela implique aussi, par exemple, la bonne application des lois, la réduction de l'économie informelle ou la protection des droits des citoyens. En outre, il est erroné de donner une définition trop étroite de la corruption: ce n'est pas aussi simple qu'un pot-de-vin versé à un fonctionnaire ou un renvoi d'ascenseur et elle ne se limite pas aux pays en développement et en transition. La corruption peut également concerner, par exemple, les dépenses quasi

illimitées et autorisées des entreprises destinées à financer des thèmes et des candidats politiques aux États-Unis. En tant que telle, la corruption entraîne un détournement de biens publics vers des mains privées sous la forme de prises de position politiques bénéficiant à quelques-uns. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, la corruption est devenue le thème principal des campagnes politiques successives pour écarter un parti ou une coalition du pouvoir. Le seul problème est que les successeurs sont souvent aussi corrompus – voire plus – que les personnes qu'ils remplacent. Le problème de la corruption n'est pas seulement qu'elle peut jeter le discrédit sur la fonction publique. Il est plus fondamental. La corruption peut détruire la démocratie ou la transformer en un simple acte électoral, qui a parfois un prix.

Il n'est pas étonnant que les soulèvements intervenus au Moyen-Orient et en Afrique du Nord aient réclamé à la fois la fin de la corruption et la démocratie, le respect des droits de l'homme et la justice sociale. Cette association est nécessaire dans la plupart des pays du monde pour disposer d'une stratégie syndicale complète. Normalement, plus on monte, plus la corruption s'aggrave. Mais, le public, lui, voit le billet glissé à quelqu'un pour obtenir un permis de conduire, à un policier lors d'un barrage routier imprévu ou à un agent des douanes. La corruption n'est pas aisée à éradiquer. Mais le phénomène doit être combattu, car non seulement il affaiblit la démocratie, mais il constitue un obstacle à des services publics de qualité.

3.5. Perception effective des impôts

La corruption touche particulièrement durement la perception des impôts et l'inspection du travail. Toutefois, l'inexécution d'obligations n'est pas uniquement due à la corruption; elle est parfois due à la peur. Souvent, la vie a peu de prix pour les personnes menacées de se voir appliquer la législation fiscale ou du travail.

Si les impôts avaient été correctement collectés en Grèce ces dernières années, on peut affirmer qu'il n'y aurait eu ni crise budgétaire, ni réduction des pensions, ni relèvement de l'âge de la retraite ni aucune privatisation inconsidérée des infrastructures publiques. En d'autres termes, une perception effective des impôts a un rapport direct avec la capacité de générer suffisamment de revenus pour financer des services publics de qualité.

Étant donné que les sources de recettes fiscales baissent parfois, la perception des impôts susceptibles d'être collectés revêt une importance plus grande. Ainsi, bon nombre de pays en développement dépendent lourdement des droits de douane en tant que sources de recettes publiques, comme c'était le cas des pays développés au dix-neuvième siècle et dans la majeure partie du vingtième siècle. Ce qui reste doit être collecté et d'autres sources de revenus doivent être trouvées. La perception nécessite une capacité, mais aussi une «organisation» de la société et un système juridique qui lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Les recettes ont baissé à la suite des réductions d'impôts accordées aux sociétés et aux personnes les plus riches dans la plupart des pays développés. Certaines économies émergentes ont atteint le stade où la progressivité des impôts sur le revenu pourrait générer des revenus considérables tout en jouant un rôle très positif en termes d'égalité et de développement plus durable.



La mondialisation a multiplié les possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Bien que certains progrès aient été accomplis grâce au travail de l'OCDE sur les paradis fiscaux, beaucoup reste à faire. Une chose aussi élémentaire et fondamentale que la perception des impôts est devenue, comme de nombreux autres éléments, une question de cohérence et de coopération au niveau mondial.

CHAPITRE 4

ÉLUDER SES RESPONSABILITÉS, ÉBRANLER LA STABILITÉ FINANCIÈRE

par David Robinson

Les impôts sont le prix que nous devons payer pour les biens et les services publics dont nous avons besoin. En l'absence de recettes fiscales adéquates, nous ne pouvons tout simplement pas espérer maintenir les services publics, les infrastructures et les programmes dont il a été démontré qu'ils étaient essentiels à la croissance économique et au développement social des nations. En fait, il existe des preuves solides que la capacité d'un pays à atteindre ses objectifs sociaux et économiques est directement liée à son aptitude à collecter suffisamment de recettes fiscales²¹. C'est la raison pour laquelle l'évasion et la fraude fiscales peuvent avoir des effets aussi désastreux pour les pays et leurs citoyens. Dans ce chapitre, l'auteur montre que la stabilité budgétaire des gouvernements est aujourd'hui mise à mal dans de nombreuses régions du monde.

4.1. Introduction

Alors que, dans nombre de pays, la crise actuelle de la dette publique est, dans une large mesure, une conséquence de la crise économique de 2008, des problèmes plus profonds et plus systémiques sont également en cause. Bien avant l'effondrement des marchés, l'intégration économique mondiale avait donné aux entreprises multinationales des opportunités et des incitations accrues pour éviter de payer leur juste part d'impôts. Toute une armée de comptables, de fiscalistes et de conseillers financiers a fait son apparition avec des techniques de plus en plus sophistiquées et des stratégies de plus en plus agressives pour réduire les impôts de leurs clients. Ces techniques couvrent le recours aux paradis fiscaux et aux centres financiers extraterritoriaux afin d'y dissimuler ou d'y transférer des revenus, l'arbitrage fiscal en vue d'exploiter les différences entre les réglementations fiscales nationales et les fonds de placement privés qui transforment les revenus en plus-values moins imposées.

Bien qu'omniprésentes, le caractère occulte de ces stratégies d'évasion et de fraude fiscales rend difficile, voire impossible, toute estimation fiable des recettes perdues et du prix payé par les citoyens, comme l'a montré le chapitre 1. Les coûts sont toutefois bien réels et apparaissent comme des investissements perdus dans des programmes et des services publics, une croissance économique réduite, des inégalités croissantes et un système d'imposition injuste et moins progressif.

4.2. Stratégie d'évasion fiscale n° 1: les paradis fiscaux

L'expression «paradis fiscal» est largement utilisée depuis les années 1950 pour faire référence à toute juridiction où le taux d'imposition sur le revenu des personnes ou des sociétés

²¹ Voir N. Brooks et T. Hwong, *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation: A Comparison of High- and Low-Tax Countries* (Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives, 2006).

est très faible voire nul. Dans l'esprit de la majorité des gens, les paradis fiscaux sont généralement associés à l'image d'îles exotiques nichées dans les Caraïbes et peuplées de jet-setters fraudeurs et de personnalités de la pègre. En fait, il existe dans le monde de nombreux paradis fiscaux différents, qui attirent de riches particuliers et des sociétés pour d'autres raisons que le faible taux d'imposition. Les paradis fiscaux modernes ont en commun une série d'autres caractéristiques, comme :

- un système financier peu réglementé;
- un traitement fiscal préférentiel pour les non-résidents;
- des règles simples de constitution de société pour les non-résidents et
- une législation stricte sur le secret bancaire protégeant les titulaires de comptes.

Lorsqu'elles se trouvent combinées à de faibles taux d'imposition, ces caractéristiques permettent aux sociétés et aux riches particuliers de transférer aisément des revenus vers des paradis fiscaux à l'abri du regard attentif de leurs autorités fiscales nationales. À l'heure actuelle, il existe toutefois d'importantes variations entre les différents types de paradis fiscaux. Ronen Palan a utilement défini quatre types de paradis fiscaux :

- les juridictions dépourvues de tout impôt sur le revenu des personnes ou des sociétés et où les sociétés étrangères ne paient qu'une redevance de licence pour pouvoir fonctionner (Anguilla, Bahamas, Bahreïn, Bermudes, îles Caïman, îles Cook, Djibouti, Turks et Caïcos et Vanuatu);
- les juridictions où l'imposition est extrêmement faible (Liechtenstein, Oman, Suisse, Jersey, Guernesey et les îles Vierges britanniques);
- les juridictions qui prélèvent uniquement des impôts sur les transactions internes et où les bénéficiaires provenant de sources étrangères sont très faiblement, voire pas du tout taxés (Liberia, Panama, Philippines, Venezuela et Hong Kong);
- les juridictions qui accordent des avantages fiscaux particuliers à certains types d'entreprises, comme les sociétés holdings (îles Anglo-normandes, Liechtenstein, Luxembourg, île de Man, Monaco, Pays Bas, Antilles néerlandaises, Autriche et Singapour).²²

La plupart des paradis fiscaux possèdent en réalité peu ou pas d'activité économique réelle en dehors des finances et de la banque. C'est la raison pour laquelle ils sont également appelés parfois par euphémisme «centres financiers extraterritoriaux». Ces places financières extraterritoriales sont spécialisées dans la fourniture de services financiers à des sociétés et à des particuliers non résidents en échange d'une faible imposition, de la stabilité et du secret (voir encadré 4.1).

Les attraits fiscaux et financiers des centres financiers extraterritoriaux ont permis à ces paradis fiscaux d'attirer une part croissante du marché mondial des transactions financières. Selon les estimations, en 2009, quelque 40 centres financiers extraterritoriaux détenaient près de 5 billions de dollars d'actifs et de passifs. Pour remettre ce chiffre en perspective, en 2009, le FMI évaluait à 8 billions de dollars les actifs et passifs transfrontaliers détenus par les États-Unis, l'Allemagne et la France.²³

²² R. Palan, «Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty», *International Organization*, Vol. 56, n° 1 (Hiver 2002), p. 154.

²³ M. Gonzalez et A. Schipke, «Bankers on the Beach», *Finance and Development*, Vol. 48, n° 2 (juin 2011), p. 43.

Encadré 4.1. Comment fonctionnent les paradis fiscaux?

Des personnes riches peuvent utiliser des paradis fiscaux pour déposer de l'argent sur un compte offshore, mais ne pas déclarer l'intérêt perçu ou d'autres revenus d'investissement. Des personnes moins scrupuleuses encore peuvent percevoir des revenus en espèces ou sous toute autre forme non traçable et déposer l'argent sur un compte bancaire ouvert dans un paradis fiscal sans déclarer le revenu dans le pays d'origine.

Une société peut éviter l'impôt en créant une filiale ou une autre ramification dans un paradis fiscal, ce qui lui permet de transférer des revenus d'entreprise dans une juridiction à faible taux d'imposition. Une fois la filiale créée, la société mère peut effectuer des paiements à sa filiale pour des services gonflés ou inexistantes. C'est l'une des formes de prix de transfert les plus largement utilisées.

Bien que l'histoire des paradis fiscaux remonte loin dans le temps, on peut probablement faire remonter l'émergence des paradis fiscaux modernes aux États-Unis à la fin du dix-neuvième siècle. À l'époque, les États du New Jersey et du Delaware ont introduit l'idée d'une «constitution aisée» des entreprises non résidentes – une caractéristique de tous les paradis fiscaux actuels – et d'un taux d'imposition relativement bas des entreprises. Les succès enregistrés par le New Jersey et le Delaware pour inciter des entreprises à déménager ou à établir leur siège dans ces États ont poussé d'autres juridictions à les suivre. En Europe, certains cantons suisses ont également modifié leur réglementation vers la même époque afin d'offrir des environnements plus attrayants aux sociétés non résidentes.²⁴

D'autres paradis fiscaux sont apparus vers le début du vingtième siècle, à mesure que l'Empire britannique commençait à céder la direction des affaires économiques à des protectorats comme Gibraltar, Hong Kong et les îles Anglo-normandes. Ces juridictions sont rapidement devenues des places où les riches pouvaient créer des comptes offshore à l'abri de la curiosité de leurs autorités fiscales nationales.

La popularité des paradis fiscaux a pris de l'essor au lendemain de la Première Guerre mondiale. À l'époque, les gouvernements ont commencé à prélever des impôts sur le revenu des personnes et des entreprises afin de financer la reconstruction. En réaction, certains riches se sont dirigés vers de petites îles comme Monaco, les Bermudes et les Bahamas, dont les gouvernements offraient aux très riches un cadre luxueux et exonéré d'impôts.²⁵ En Europe, le Liechtenstein, le Luxembourg et la Suisse se sont également profilés comme des endroits où de riches Européens pouvaient mettre leur argent hors de la portée de leurs autorités fiscales.

Nombre de ces nouveaux paradis fiscaux ont également adopté des règles destinées à faciliter la création de filiales par les entreprises pour échapper à l'impôt. En 1929, le Luxembourg était l'un des premiers pays à introduire dans la loi la notion de société holding et à exonérer ces entités du paiement de l'impôt. Le Liechtenstein a également adopté une nouvelle loi sur les entreprises, qui n'imposait ni exigence ni restriction concernant la nationalité des actionnaires des sociétés enregistrées dans le pays.

²⁴ Palan, «The History of Tax Havens», *History and Policy*, octobre 2009.

<http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-92.html>

²⁵ M. Woolsey et E. Eaves, «Tax Havens of the World», *Forbes*, 16 mars 2007. http://www.forbes.com/2007/03/15/havens-international-tax-forbeslife-cx_mw_ee_0315taxhavens.html



En 1934, un nouveau trait des paradis fiscaux modernes s'est ajouté à la liste. La Suisse a adopté une loi stricte sur le secret bancaire, qui pénalise la fourniture par les institutions financières d'informations sur les titulaires de leurs comptes. De plus, il est devenu illégal pour quiconque, y compris les autorités publiques, d'enquêter sur les « secrets d'affaires » des banques. La nouvelle législation imposait la confidentialité « absolue » de toute information concernant un compte bancaire suisse, qui a recouvert du rideau de fer du secret l'ensemble du secteur financier.

Entre-temps, au Royaume-Uni, une série d'arrêtés a autorisé les entreprises à exploiter plus pleinement les paradis fiscaux. La compagnie minière de Beers a remporté un important arrêt devant les tribunaux britanniques, selon lequel le lieu de résidence d'une entreprise à des fins fiscales était le pays où se réunissaient ses administrateurs. Tout à coup, les réunions des conseils d'administration étaient organisées dans des endroits reculés, comme les îles Anglo-normandes, de sorte que les sociétés puissent échapper aux impôts britanniques. Cette stratégie d'évasion fiscale s'est poursuivie jusque dans les années 1990, lorsque les règles de résidence ont finalement été modifiées.²⁶

Un moment clé dans le développement des paradis fiscaux modernes est survenu en 1957, lorsque les autorités britanniques ont décidé que les transactions financières réalisées par des banques britanniques au nom de non-résidents n'étaient pas soumises à la réglementation nationale. Cela a déclenché un « euromarché » non réglementé à Londres pour les transactions financières « extraterritoriales ». Les banques britanniques ont rapidement étendu leurs activités sur l'euromarché aux paradis fiscaux de Jersey, Guernesey et de l'île de Man et ont été suivies de près par les banques américaines. En 1966, les îles Caïman ont cherché à copier ces juridictions et ont adopté une série de réformes financières et de la législation des entreprises, qui se sont traduites par un modèle classique de paradis fiscal. En 2008, aussi incroyable que cela paraisse, les minuscules îles Caïman, dont la population compte quelque 56 000 âmes, étaient devenues la quatrième place financière du monde.²⁷

Dans les années 1960, des paradis fiscaux toujours plus nombreux ont fait leur apparition en s'appuyant sur les principes suivants: peu ou pas d'imposition, législation sur la constitution de sociétés et lois strictes sur le secret régissant les transactions financières. Aujourd'hui, les paradis fiscaux font partie intégrante du système financier mondial et sont un instrument majeur d'évasion et de fraude fiscales dans le monde. Les paradis fiscaux modernes fonctionnent de diverses manières. Ils autorisent les sociétés étrangères à s'enregistrer aisément et à ne payer que peu ou pas d'impôt sur les bénéfices des sociétés holdings. Ces dernières sont en effet des entreprises fictives grâce auxquelles une société mère peut faire sortir des recettes de juridictions où elles sont soumises à des impôts plus élevés. Chaque grande multinationale a recours à des sociétés holdings établies dans des paradis fiscaux. BP et Wal-Mart ont utilisé des holdings dans les îles Caïman. Royal Dutch Shell possède diverses filiales aux Bermudes, tandis qu'ExxonMobil a des filiales aux îles Caïman et à la Barbade. Plus récemment, de nouveaux géants mondiaux comme Google ont eu recours à des sociétés holdings dans des paradis fiscaux pour réduire considérablement leurs obligations fiscales (voir l'encadré 4.2.).

²⁶ Christian Aid, *Death and taxes: the true toll of tax dodging*, mai 2008.

²⁷ Palan, *op.cit.*

Encadré 4.2. Les vacances fiscales de Google aux Bermudes

Google est devenue l'une des entreprises multinationales les plus rentables et les plus importantes du nouveau secteur émergent des technologies de l'information. Mais son sens des affaires s'étend désormais bien au-delà des questions routinières de développement de logiciels et de marketing. Les comptables et les conseillers fiscaux de l'entreprise ont réussi à faire bon usage des paradis fiscaux pour réduire ses impôts. Grâce à une structure juridique sophistiquée et à une série complexe de transactions financières, Google a économisé 3,1 milliards de dollars d'impôts entre 2007 et 2009 et réduit son taux d'imposition sur le revenu déclaré à un petit 2,4 %.

La stratégie d'évasion fiscale de Google suit un processus alambiqué connu sous le nom de «Double Irish» et «Dutch Sandwich». Lorsqu'une annonce liée aux recherches sur Google est achetée en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique, les recettes sont déclarées par Google Ireland. En Irlande, les impôts sur les sociétés sont déjà faibles par rapport aux normes internationales et se situent à 12,5 % à peine. Mais Google est en mesure d'éluder ce fardeau pourtant léger parce que les recettes ne restent pas dans la filiale irlandaise. Google transfère en effet l'argent vers les Bermudes où il n'y a pas d'impôt sur les sociétés, après un rapide détour par les Pays-Bas. Selon le droit fiscal irlandais, les entreprises qui transfèrent de l'argent directement à l'extérieur de l'Union européenne sont imposées, mais ce n'est pas le cas lorsque la transaction passe par une filiale dans un autre État membre de l'UE. Google Ireland transfère donc ses revenus vers une société holding établie aux Pays-Bas, où elle peut bénéficier de la généreuse législation fiscale néerlandaise qui permet de transférer aisément les revenus vers les Bermudes. Google Netherlands Holding, qui n'emploie pas de salariés, renvoie alors environ 99,8 pour cent de ses revenus à une société holding de Google aux Bermudes, qui est techniquement une société irlandaise. D'où le nom de «Double Irish».

Source: Jesse Drucker, «The Tax Haven That's Saving Google Billions», *Bloomberg Business Week*, 21 octobre 2010. http://www.businessweek.com/magazine/content/10_44/b4201043146825.html

Les riches particuliers et les entreprises peuvent également tirer avantage du secret qui règne dans les paradis fiscaux pour créer des fonds fiduciaires afin de laisser leur argent sur des comptes offshore, hors de portée des percepteurs inquisiteurs nationaux. Un fonds fiduciaire est essentiellement un instrument financier qui confie divers actifs à un administrateur tiers, lequel accepte de les gérer au nom d'un bénéficiaire. Un riche particulier, par exemple, peut créer un fonds fiduciaire pour ses enfants. La constitution d'un tel fonds dans un paradis fiscal peut signifier qu'aucun impôt (droits de succession ou taxes sur les plus-values, par exemple) ne sera payé à l'échéance du fonds.

Les sociétés et les particuliers ont également utilisé des systèmes fiduciaires complexes dans des paradis fiscaux afin de mettre en place une évasion fiscale abusive. Généralement, ces systèmes permettent de faire transiter des fonds imposables par une série de fiducies domestiques et extraterritoriales jusqu'à ce qu'ils soient finalement distribués à leur propriétaire initial sans acquitter d'impôt. Ces mécanismes commencent souvent par la création de deux fiducies domestiques pour faire croire que le contribuable ne contrôle plus l'entreprise ou ses

avoirs. L'une de ces fiducies est chargée de l'exploitation au quotidien de l'entreprise, tandis qu'une seconde peut prendre la forme d'un nantissement de matériel. Le matériel est reloué à la fiducie domestique pour un prix gonflé, ce qui réduit les revenus déclarés aux autorités fiscales. Ensuite, deux fiducies étrangères sont créées dans des paradis fiscaux. Les revenus du nantissement de matériel sont distribués à la première fiducie étrangère et ensuite transférés à la seconde, de sorte que les mouvements de capitaux soient plus difficiles à tracer. Cette seconde fiducie étrangère accorde alors un prêt à la société initiale dans la juridiction d'origine. Étant donné que la transaction est considérée comme un prêt, elle n'est pas imposée.²⁸

En dépit d'une série d'efforts visant à lutter contre les paradis fiscaux, ces derniers continuent de prospérer. Ce faisant, ils ébranlent la stabilité budgétaire des nations du monde entier, en particulier celle des pays en développement. Plus inquiétant encore, du fait de leurs lois strictes sur le secret bancaire, les paradis fiscaux et les centres financiers extraterritoriaux ont brouillé la ligne de démarcation entre l'économie légale et l'économie parallèle illicite.

4.3. Stratégie d'évasion fiscale n° 2: l'arbitrage fiscal

L'arbitrage fiscal au niveau international fait référence à des pratiques par lesquelles des entreprises assujetties à l'impôt dans plusieurs juridictions profitent des «incohérences entre les règles fiscales de différents pays pour obtenir un résultat plus favorable que ce qu'aurait rapporté un investissement dans une juridiction unique».²⁹ À la différence des refuges ou des paradis fiscaux qui se servent de régimes à faible fiscalité pour inciter les entreprises à transférer leurs revenus et leurs investissements, l'arbitrage fiscal implique l'exploitation des différences entre les règles fiscales de différents systèmes indépendamment du taux légal d'imposition.

À titre d'exemple, une forme courante de l'arbitrage consiste à exploiter les diverses définitions adoptées par différents pays pour la résidence des entreprises. Le pays A peut considérer que la résidence est la juridiction dans laquelle une entreprise est enregistrée, tandis que le pays B peut définir la résidence comme la juridiction dans laquelle une entreprise est gérée et contrôlée centralement. Cela peut conduire à des situations où une entreprise multinationale est résidente dans deux États. Cela lui permet de réduire le montant global de ses impôts en consolidant ses déclarations fiscales et en appliquant les pertes totales dans chaque juridiction.³⁰

Un mécanisme connexe fait appel aux «entités hybrides». Une entité hybride apparaît dans les cas où différentes juridictions classent un type d'entreprise différemment à des fins fiscales. À titre d'exemple, un pays peut considérer une entreprise comme ayant la forme juridique

²⁸ S. Rath, «Tax Evasion and Trust Schemes», in F. Shanty et P.P. Mishra, *Organized Crime: From Trafficking to Terrorism*, Vol. 1 (Santa Barbara, CA: 2008), p. 269.

²⁹ H.D. Rosenbloom, «International tax arbitrage and the international tax system», *Tax Law Review* (53), 2000, p. 137.

³⁰ M. Boyle, «Cross-border tax arbitrage: Policy choices and political motivations», *British Tax Review*, No. 5, 2005, p. 528.

d'un partenariat, alors qu'un autre la traitera comme une société. En règle générale, les sociétés sont considérées comme des contribuables distincts de leurs actionnaires, alors que les partenariats sont normalement traités comme des «sociétés-relais» ignorées aux fins de l'impôt sur le revenu, mais dont l'impôt est établi pour les partenaires ou les investisseurs. Cette incohérence peut permettre à une entreprise de tirer avantage du traitement fiscal des différentes entités pour réduire le montant de l'impôt total à payer. Ainsi, si une entreprise est traitée comme une société dans un pays, tout intérêt qu'elle perçoit est imposable. Or, si un second pays considère que ses activités relèvent d'un partenariat, alors l'entreprise n'acquittera aucune taxe sur l'intérêt.³¹

Une autre stratégie d'arbitrage fiscal transfrontalier est celle des crédits-baux dits «double-dip» ou «transfrontaliers». Dans ce scénario, des entreprises multinationales profitent des différences communes dans la législation fiscale nationale qui détermine la propriété aux fins des amortissements/dépréciations ou des déductions de capitaux. Normalement, les abattements pour amortissement ne peuvent être demandés que par le propriétaire d'un actif. Certaines juridictions, comme l'Union européenne, considèrent que le détenteur d'un titre juridique sur un actif est le propriétaire, tandis que d'autres, comme les États-Unis, tiennent compte de divers facteurs pour déterminer la propriété économique. Ces différences peuvent être exploitées en recourant à un crédit-bail de type «double-dip», par lequel une multinationale vend un actif à une filiale étrangère qui le reloue ensuite à la société mère. Dans ce cas, deux autorités fiscales distinctes peuvent chacune considérer l'entité domestique comme le propriétaire de l'actif, ce qui lui permet d'être pleinement déductible dans les deux pays³².

Encadré 4.3. Un camion, deux contribuables

Afin de mieux comprendre le fonctionnement de l'arbitrage, prenons un exemple simple du système de double crédit-bail. Acme Transport est établie aux États-Unis, mais a une filiale en Belgique, Acme Trucks. Acme Transport loue un camion à sa société belge. À des fins fiscales, la Belgique considère qu'Acme Trucks est le propriétaire du camion, mais les autorités américaines estiment que l'opération de crédit-bail fait d'Acme Transport le propriétaire légal. Lorsque vient le moment de s'acquitter de l'impôt, Acme Transport et Acme Trucks prétendent toutes deux être propriétaires d'un seul camion et toutes deux réclament l'amortissement et tous les autres crédits d'impôts disponibles.

Une autre pratique d'arbitrage fiscal courante est la «transaction hybride». Dans ce cas, une entreprise prête de l'argent à une filiale étrangère. Elle traite le prêt comme une action privilégiée aux fins de la fiscalité nationale et comme une créance à l'étranger. Cela permet à la filiale de déduire l'intérêt sur la créance, tandis que l'intérêt sur les actions privilégiées n'est pas imposable selon les règles nationales.³³

³¹ T. Edgar, «Corporate income tax coordination as a response to international tax competition and arbitrage», *Canadian Tax Journal*, Vol. 51, n° 3 (2003), p. 1100-1101.

³² Aux États-Unis, la législation a été adoptée en 2004.

³³ A.H. Rosenzweig, «Harnessing the costs of international tax arbitrage», *Berkeley Electronic Press Legal Series*, paper no. 1575, 2006.

Il n'est pas étonnant que les transactions d'arbitrage les plus complexes impliquent des banques internationales qui disposent des fonds nécessaires pour structurer certaines de ces transactions. Dans certaines transactions structurées, un prêt ou un investissement transfrontalier est réalisé à des conditions qui sont rentables après impôt, mais peuvent être neutres ou négatives avant impôt, compte tenu du risque. Une fois de plus, les avantages fiscaux sont soigneusement intégrés dans le calcul des prix de sorte que chaque partie tire un profit de la transaction après impôt. Dans ces transactions, le prêteur aura une «capacité contributive» ou des bénéfices imposables et cherche une transaction par laquelle il obtient un allègement fiscal (sous la forme d'un crédit, d'un abattement, voire d'un abattement et d'une exonération) dans un autre pays, qu'il peut utiliser pour compenser le montant de ses impôts nationaux.

Ces exemples d'arbitrage fiscal ont déclenché des réactions des autorités fiscales et des décideurs, principalement aux États-Unis. Néanmoins, bon nombre d'économistes et de fiscalistes s'interrogent sur l'ampleur du problème, tandis que certains vont jusqu'à défendre l'idée que l'arbitrage fiscal est inévitable dans un contexte de mobilité croissante des capitaux et de politiques fiscales nationales différentes, élaborées indépendamment les unes des autres. Cependant, ce que l'on ignore souvent, c'est que la pratique de l'arbitrage fiscal provoque un certain nombre d'effets négatifs. Bien évidemment, elle peut réduire les recettes fiscales de toutes les juridictions concernées. Mais au-delà de cela, cette pratique a aussi un coût économique. L'arbitrage fiscal peut fausser la prise de décisions économiques par les entreprises et encourager des transactions internationales qui sont fiscalement favorables, mais pas nécessairement économiquement efficaces.

4.4. Stratégie d'évasion fiscale n° 3: les fonds d'investissement privés

Les fonds d'investissement privés sont des groupes d'investisseurs généralement organisés comme une société en commandite. Ils utilisent des fonds d'investissement privés pour racheter des sociétés existantes faisant appel public à l'épargne et en font ensuite des sociétés privées. Ces acquisitions nécessitent normalement un important financement par l'emprunt, en utilisant ou en optimisant les actifs de l'entreprise rachetée en garantie pour le capital emprunté; cette stratégie est connue sous le nom d'acquisition par endettement (*leveraged buyout*).

Les gestionnaires des fonds d'investissement privés sont rémunérés par une commission de gestion annuelle assortie, généralement de 20 % des bénéfices des entreprises qu'ils contrôlent. Ce dernier mécanisme est connu sous le nom d'«intéressement». Dans la plupart des pays, la commission de gestion est imposée comme un revenu régulier, mais l'intéressement est imposé comme une plus-value à un taux sensiblement plus faible (voir l'encadré 4.4). En d'autres termes, plutôt que d'être imposés comme des dirigeants d'entreprise, ils sont taxés comme des investisseurs dans une entreprise.³⁴

Encadré 4.4. L'intéressement: une imposition régressive

Warren Buffett est l'un des hommes les plus riches du monde et il est le PDG de la société holding Berkshire Hathaway. Buffet bénéficie d'un intéressement, mais il ne trouve pas cela juste. En effet, en un an, il a été taxé à un taux effectif de 17,7 % sur 46 millions de dollars de revenus, alors que sa réceptionniste a été imposée à environ 30 % sur ses revenus professionnels. Et ce n'est que le sommet émergé de l'iceberg. Buffet joue petit par rapport à d'autres gestionnaires de fonds d'investissement spéculatifs. En 2009, la première place a été attribuée à David Tepper, qui avait gagné 4 milliards de dollars

Source: G. Weiss, «Tax Haven», *Portfolio.com*, 27 avril 2010.

<http://www.portfolio.com/views/2010/04/27/private-equity-funds-and-hedge-funds-lower-taxes-via-carried-interest/>

Selon les estimations, rien qu'aux États-Unis, les fonds d'investissement privés contrôlent près d'un billion de dollars d'actifs. En conséquence, certains observateurs estiment que le manque à gagner fiscal découlant de l'imposition de l'intéressement comme une plus-value pourrait s'élever à plusieurs milliards de dollars par an³⁵.

Bon nombre des principaux fonds d'investissement privés ont recours à des paradis fiscaux pour réduire encore davantage les obligations fiscales de leurs investisseurs. Généralement, ils procèdent en créant un «fonds nourricier» (offshore feeder) ou une «blocker corporation». Conformément à la législation fiscale des États-Unis, par exemple, les investisseurs étrangers d'un fonds d'investissement privé sont normalement considérés comme des «investisseurs passifs» et ne sont pas tenus de remplir une déclaration d'impôt américaine, à moins qu'ils ne jouent un rôle actif dans une entreprise. Cependant, étant donné que les partenaires d'un fonds d'investissement privé sont considérés comme les gestionnaires du fonds, les investisseurs étrangers seraient taxés aux États-Unis. Pour éviter cette situation, le fonds peut créer ce que l'on appelle une «blocker corporation» dans un paradis fiscal, spécialement conçue pour les investisseurs étrangers. La «blocker corporation» est essentiellement une structure qui fait transiter des capitaux par le fonds d'investissement. De la sorte, les investisseurs étrangers seront considérés comme des «investisseurs passifs» dans une société et non comme des gestionnaires actifs d'un fonds d'investissement et ils ne seront pas assujettis à l'impôt aux États-Unis.

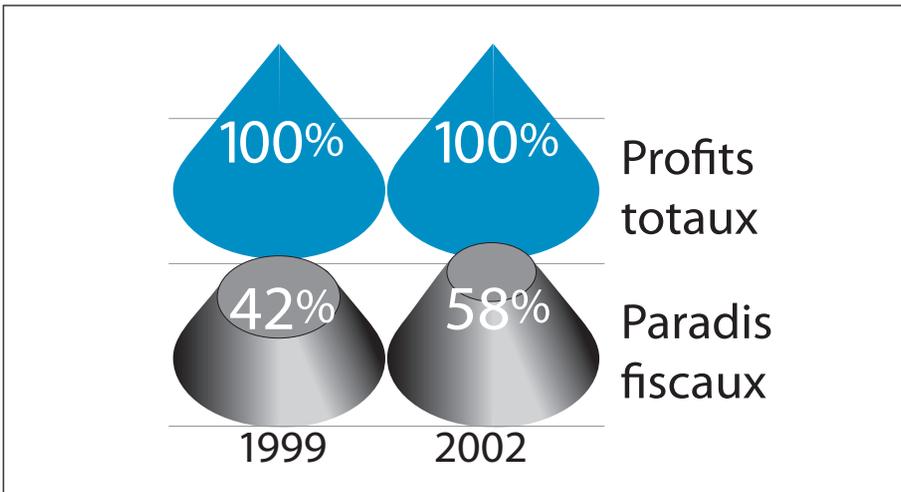
4.5. L'argument ultime: quel est le prix de l'évasion et de la fraude fiscales?

Combien coûtent l'évasion et la fraude fiscales aux gouvernements? Il est extrêmement difficile de répondre à cette question. Les chiffres actuels concernant l'ampleur de l'évasion fiscale et du manque à gagner pour les autorités fiscales varient fortement parce qu'en raison de la nature même des techniques d'évasion et de fraude, il existe peu ou pas de données statistiques en la matière. En revanche, il est clair que l'ampleur véritable de l'évasion fiscale des riches et des multinationales est devenue si vaste qu'elle est de plus en plus malaisée à chiffrer.

³⁵ A. Aron-Dine, «An analysis of the 'carried interest' controversy», *Center on Budget and Policy Priorities Working Paper*, 1er août 2007.

Au niveau mondial, au moins la moitié des transactions commerciales et des échanges passe par des paradis fiscaux, même si ces juridictions ne représentent que 3 % du PIB mondial³⁶. L'économiste Martin Sullivan estime qu'entre 1999 et 2002, la part des profits mondiaux réalisés dans les paradis fiscaux est passée de 42 à 58 %, ce qui dépasse largement la part de l'activité économique de ces pays (graphique 1).³⁷

Graphique 1. Part des bénéfices mondiaux réalisés dans des paradis fiscaux par rapport aux profits totaux, 1999 et 2002



Comme indiqué dans l'introduction, le manque à gagner fiscal dû à l'évasion fiscale est controversé. L'OCDE estime qu'en 2007, la richesse détenue sur des comptes offshore était comprise entre 5 et 7 billions de dollars. Selon les estimations, sur ce total, environ 1,4 billion de dollars étaient détenus dans les seules îles Caïman³⁸. D'autre part, comme l'a montré le chapitre 1, le Tax Justice Network affirme que la valeur des avoirs offshore est bien plus élevée. Il estime que, dans le monde, les particuliers à valeur nette élevée détenaient 11,5 billions de dollars d'actifs offshore en 2005.³⁹

En l'absence de preuves statistiques solides, nous sommes contraints de nous fonder sur des mesures imprécises de l'évasion fiscale. Oxfam, par exemple, a analysé le coût de l'impact potentiel de la manipulation des prix de transfert et de la détention de richesses offshore pour les pays en développement. Cette organisation avance le chiffre de quelque 50

³⁶ J. Christensen et R. Murphy, «The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line», *Development*, 47 (3), 2004, p. 39.

³⁷ M. Sullivan, «Data Show Dramatic Shift of Profits to Tax Havens», *Tax Notes*, 13 septembre 2004, p. 1190-1200.

³⁸ J. Ramos, «Places in the sun», *The Economist*, 22 février 2007.

³⁹ Tax Justice Network, «Briefing Paper: The price of offshore», mars 2005. Disponible en ligne sur: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf (consulté le 7 juin 2011).

milliards de dollars de pertes de recettes fiscales pour la seule année 1998. Cela représente «un montant équivalant à six fois les coûts annuels estimés de la réalisation de l'enseignement primaire universel et près de trois fois les coûts d'une couverture universelle des soins de santé primaire».⁴⁰

Le calcul d'Oxfam repose sur la multiplication des investissements étrangers directs (IED) totaux dans les pays en développement en 1998 par un rendement de ces investissements estimé à 20 %. Les auteurs supposent un taux d'imposition moyen de 35 %, ce qui laisse un déficit fiscal de 35 milliards de dollars par rapport à ce qui a été collecté en 1998. Ils y ajoutent une perte de recettes estimée à 15 milliards de dollars résultant des actifs financiers cachés à l'étranger.

L'étude d'Oxfam a utilement mis en évidence l'ampleur du phénomène de l'évasion fiscale. Néanmoins, le chiffre avancé est probablement surestimé. Le problème de l'estimation d'Oxfam est que le postulat d'un taux d'imposition effectif de 35 %, basé sur le taux légal moyen d'une série de pays en développement, est bien trop élevé. Il ne tient pas compte de l'existence d'abattements réguliers et de diverses incitations fiscales (crédits à l'investissement, vacances fiscales, zones franches industrielles d'exportation, etc.) que les pays en développement utilisent pour attirer les IED. Ensemble, ces politiques réduisent considérablement le taux d'imposition effectif.

Par ailleurs, le rendement des IED n'est pas une base parfaitement précise pour calculer les revenus imposables. Si les IED sont financés par l'endettement, par exemple, il convient de procéder à un ajustement pour tenir compte des intérêts déduits de l'assiette imposable⁴¹.

D'autres estimations de pertes dues aux prix de transfert se sont basées sur des transactions à prix anormalement bas enregistrées dans les données d'importation et d'exportation. Une étude des données américaines a conclu que plus d'une importation sur dix était sous-évaluée pour un montant total de 202 milliards de dollars en 2005 et qu'un peu plus de 5 % des exportations étaient surévaluées pour un montant de 50 milliards de dollars⁴². En utilisant une méthode similaire, Christian Aid a calculé que les prix de transfert ont coûté 160 milliards de dollars aux pays en développement en 2008⁴³.

Ces estimations brossent un tableau plus fiable de l'impact du transfert des revenus, mais il convient de l'interpréter avec une certaine dose de prudence. À l'instar de l'étude des IED réalisée par Oxfam, les pertes de recettes fiscales estimées reposent sur les taux légaux d'imposition plutôt que sur les taux effectifs. En outre, une faiblesse essentielle de ces études est l'absence de prise en compte des anomalies de prix dans l'autre sens. La recherche a en effet méconnu, dans une large mesure, les importations surévaluées et les exportations sous-évaluées.⁴⁴

⁴⁰ Oxfam, *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication* (London: Oxfam GB, 2000).

⁴¹ C. Fuest et N. Riedel, *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature*, rapport préparé pour le Department for International Development britannique (19 juin 2009), p. 28-29.

⁴² S. Pak, *Closing the Floodgates: Collecting Tax or Pay for Development*. Document commandé par le ministère norvégien des affaires étrangères et Tax Justice Network, 2007.

⁴³ Christian Aid, *Death and taxes: The true toll of tax dodging*, mai 2008.

⁴⁴ Fues et Riedel, *op. cit.*, p. 34.



Cela ne veut pas dire pour autant que les pertes de revenus résultant des prix de transfert sont insignifiantes. Au contraire, même si les pertes réelles pour les pays en développement ne représentent qu'un dixième des estimations, elles se chiffrent toujours à quelque 16 milliards de dollars par an, soit quasiment le PIB annuel total de l'Ouganda. Quel que soit le montant réel, l'essentiel est que l'évasion et la fraude fiscales ont des effets négatifs et imposent un coût réel aux pays et à leurs citoyens.

L'évasion fiscale génère d'autres coûts qui sont encore plus difficiles à quantifier. D'aucuns ont affirmé, par exemple, que les paradis fiscaux et les centres financiers extraterritoriaux ont joué un rôle majeur en contribuant à la crise économique dévastatrice de 2008. Avec leur cadre réglementaire laxiste et leur absence de transparence, les paradis fiscaux ont encouragé le type d'abus flagrants et de fraude éhontée du système financier qui ont mis à genoux l'économie mondiale. Les paradis fiscaux sont à la base d'un système bancaire mondial parallèle, qui a permis aux entreprises de concevoir des montages financiers toujours plus sophistiqués et complexes, tels que les produits dérivés, les créances avec flux groupés, les véhicules d'investissement structurés et les contrats d'échange sur risque de crédit à l'abri de tout contrôle réglementaire effectif.

Alors que la plupart de ces innovations sont nées de l'imagination de Wall Street, peu ont fait leur nid à New York. Soixante-quinze pour cent des fonds d'investissement spéculatifs du monde sont établis dans quatre paradis fiscaux des Caraïbes: les îles Caïman, les Bermudes, les îles Vierges britanniques et les Bahamas. Les deux fonds Bear Stearns adossés à des prêts hypothécaires à risque qui se sont effondrés en 2007, précipitant la crise du crédit, étaient enregistrés aux îles Caïman. Jersey et Guernesey, deux places financières extraterritoriales situées dans les îles Anglo-normandes, sont spécialisées dans la gestion des capitaux privés⁴⁵.

En outre, les centres financiers extraterritoriaux ont permis à maintes entreprises de cacher la véritable nature de leur santé financière, en couvrant ainsi leurs pertes. Dans d'autres cas, les paradis fiscaux ont facilité ou fourni une couverture commode pour des escroqueries, telles que la fraude d'Allen Stanford qui a conduit à la chute de la Bank of Antigua en 2009.

Globalement, le prix réel de l'évasion et de la fraude fiscales par des particuliers fortunés et des entreprises ne se mesure pas uniquement en termes de perte de recettes et de fuite de capitaux. Elles ont également contribué à un système financier mondial de plus en plus fragilisé, qui ne crée ni emplois décents, ni services publics de qualité ni une croissance durable.

CHAPITRE 5

L'ÉVASION FISCALE DES ENTREPRISES MULTINATIONALES

par Kimberly A. Clausing

La réforme internationale de l'imposition des entreprises n'a que trop tardé. De par le monde, les préoccupations suscitées par les transferts de revenus (ou prix de transfert) n'ont cessé de croître et, comme l'a montré le chapitre 4, des recettes publiques sont perdues en raison du recours massif aux juridictions à faible fiscalité. Le chapitre qui suit révèle que, rien qu'aux États-Unis, les transferts de revenus ont réduit les recettes publiques américaines d'un montant compris entre 57 et 90 milliards de dollars en 2008, soit 30 % des recettes fiscales totales provenant des entreprises américaines. Les contraintes liées à l'application, à l'administration et à la mise en conformité sont encore aggravées par la complexité invraisemblable de la réglementation fiscale internationale. Les entreprises multinationales considèrent souvent que les prix de transfert sont leur principale préoccupation fiscale et les gouvernements s'engagent fréquemment dans des litiges longs et coûteux sur les prix de transfert.

5.1. Introduction

Alors que les pressions budgétaires ne cessent de croître, de nombreux gouvernements cherchent à augmenter leurs recettes. Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, les gouvernements sont également en butte à des pressions de concurrence politique, étant donné que l'activité économique et les revenus qui y sont associés sont influencés par les différences entre les politiques fiscales nationales. Dans ce contexte, il est essentiel de comprendre en quoi l'imposition des sociétés affecte les décisions économiques des entreprises multinationales. La manière dont les entreprises mondiales réagissent aux incitations fiscales internationales influence à la fois la localisation réelle de leurs activités économiques et leurs décisions financières concernant l'endroit où elles déclarent leurs bénéfices. Les distorsions des décisions financières internationales induites par la fiscalité sont souvent appelées «transfert de revenus» ou «prix de transfert», comme l'a expliqué le chapitre précédent.

Ce chapitre va notamment se pencher sur les techniques utilisées par les multinationales pour réduire leurs charges à l'échelle mondiale, sur les conséquences de ces pratiques pour les recettes publiques et sur les réponses politiques possibles à ces questions difficiles. L'analyse qui suit montre que les pays où la fiscalité est lourde perdent actuellement des recettes fiscales considérables du fait du transfert de revenus des multinationales. En outre, les régimes actuels d'imposition des multinationales ne sont pas adaptés pour faire face aux transferts de revenus, ce qui laisse entendre qu'une réforme de la fiscalité des entreprises s'impose.

5.2. Imposer les multinationales dans les pays industrialisés

5.2.1. Le cadre macroéconomique

Un certain nombre de pays de l'OCDE, dont les États-Unis, vont avoir à faire face à des situations budgétaires tendues au cours des prochaines décennies. On observe, en effet, des déséquilibres fondamentaux entre les flux constants des dépenses publiques obligatoires et des recettes prévues beaucoup plus réduites. Même en procédant à de difficiles réductions des dépenses, les décideurs devront faire des choix ardues en ce qui concerne la nature et la structure de leurs régimes fiscaux.

Nombre d'observateurs estiment qu'une réforme de l'impôt sur les sociétés est un bon point de départ. Aux États-Unis, l'impôt sur le revenu des sociétés est insatisfaisant à maints égards et le système fiscal américain fait figure d'exception au regard de pays comparables. Tout d'abord, le taux d'imposition des sociétés est demeuré constant aux États-Unis, alors que ceux d'autres pays ont chuté; le taux américain est actuellement supérieur de plus de l'écart-type au taux d'imposition moyen des sociétés dans les pays de l'OCDE. Deuxièmement, les États-Unis ont rétréci l'assiette de l'impôt des sociétés au cours des dernières décennies, alors que les gouvernements étrangers ont généralement assorti la baisse des taux d'un élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Troisièmement, les États-Unis sont l'un des seuls grands pays à conserver un système mondial (ou crédit) d'imposition des multinationales, tandis qu'un grand nombre d'autres pays ont recours à un système d'exonération (territoriale), qui exonère les revenus étrangers, à tout le moins dans certains cas.

Alors que les recettes de l'impôt sur les sociétés représentent une part significative des recettes totales aux États-Unis (entre 7 et 15 % au cours des cinq dernières années), les recettes représentent une part moindre du PIB que dans la plupart des pays de l'OCDE, en dépit d'un taux d'imposition des sociétés relativement élevé. Le régime d'imposition des sociétés est à l'origine de nombreux effets de distorsion, notamment une discrimination fiscale considérable à l'égard du financement par l'endettement. Enfin, dans une économie mondialisée, les incitations fiscales pour les sociétés influencent la localisation de leur activité économique et une foule de décisions financières qui affectent les états financiers des entreprises et les recettes fiscales des gouvernements.

En effet, l'un des défis majeurs en matière de réforme de la fiscalité des entreprises réside dans le traitement à réserver aux revenus gagnés à l'étranger. Pour de nombreuses entreprises américaines, les revenus gagnés à l'étranger représentent une part considérable (et croissante) de leurs profits totaux. La question de savoir si et comment ces revenus sont imposés obsède les experts en politique fiscale depuis plus d'un demi-siècle. Ainsi, d'aucuns affirment que tenter de taxer les revenus étrangers réduit la compétitivité des entreprises nationales d'une manière qui porte finalement préjudice à l'économie nationale; d'autres pourtant s'inquiètent du fait que l'exonération fiscale des revenus étrangers crée une discrimination fiscale en faveur des activités étrangères par rapport aux activités domestiques. Aux États-Unis, le Président Obama et de nombreuses personnalités du Congrès ont manifesté un grand intérêt pour une réforme de la fiscalité des entreprises américaines. Cependant, aucun consensus n'a été dégagé sur la meilleure réforme. Bien que les experts soient généralement d'accord pour dire que les taux pourraient être abaissés si l'assiette de l'impôt était élargie, les détails de ces changements soulèvent difficultés et compromis politiques.

La situation budgétaire est également tendue dans d'autres pays. Dans les États membres de l'Union européenne, de fortes pressions budgétaires sont allées de pair avec une attention accrue pour la compétitivité fiscale entre les pays, étant donné que bon nombre d'entre eux ont cherché à déplacer la charge fiscale des sources mobiles de revenus, comme les revenus des sociétés, vers la consommation. Les Pays Bas, par exemple, ont annoncé un taux d'imposition réduit des entreprises assorti de hausses de la taxe sur la valeur ajoutée. Le Royaume-Uni envisage d'abaisser le taux d'imposition des sociétés par phases, pour atteindre 23 % en 2014, une baisse qui sera financée par une hausse de la TVA de 17,5 à 20 %. Des changements politiques similaires sont intervenus dans toute la région, comme l'expliquait une récente analyse de *Tax Notes International*.⁴⁵

⁴⁵ Voir l'article sur l'Union européenne dans l'édition du 9 mai 2011 de *Tax Notes International*.

Nombreux sont les pays de l'OCDE à avoir modifié le régime fiscal applicable aux sociétés ces dernières années et ils continuent à chercher comment rendre leurs régimes fiscaux plus compatibles avec leurs besoins de recettes et les pressions de la mondialisation. Partout dans le monde, le régime d'imposition des sociétés est soumis à des pressions du fait des transferts de revenu entre les pays. Au sein de l'Union européenne, les décideurs politiques étudient activement la mise en place d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés. La Commission européenne a publié sa proposition en mars 2011. Selon celle-ci, les entreprises complèteraient une déclaration d'impôt unique pour toutes les opérations réalisées dans l'UE et une formule serait appliquée pour répartir l'assiette de l'impôt entre les États membres. Alors que ces derniers envisagent d'appliquer l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés de façon facultative, ce changement constituerait un pas en avant pour répondre aux pressions exercées par la politique fiscale au sein d'économies extrêmement intégrées.

5.2.2. Régimes d'imposition des entreprises multinationales

La façon dont les pays choisissent d'imposer les revenus étrangers des sociétés multinationales varie. Le régime américain actuel d'imposition des multinationales est un système (crédit) *mondial*: il impose les revenus gagnés dans le monde entier par les entreprises multinationales résidentes aux États-Unis, en accordant un crédit pour les impôts payés à des gouvernements étrangers. De nombreux autres pays appliquent des régimes (territoriaux) *d'exonération*, qui exonèrent d'impôt les revenus étrangers, bien que certains de ces pays disposent de dispositions strictes de lutte contre l'évasion fiscale, ils imposent néanmoins les revenus gagnés dans certaines juridictions étrangères à faible fiscalité.

En outre, certains pays appliquent aujourd'hui des régimes d'imposition qui reposent sur une *comptabilité séparée*: les multinationales conservent une trace de leurs revenus et de leurs dépenses séparément dans chacun des pays où elles opèrent. La *répartition par formule* diffère de la comptabilité séparée en ce que les revenus mondiaux seraient imputés selon une formule aux différentes juridictions fiscales. Bien que la répartition par formule soit actuellement utilisée dans plusieurs contextes infranationaux (dans les États américains, les provinces canadiennes ou les Länder allemands, par exemple), elle n'est pas utilisée pour répartir les revenus internationaux.

Comment fonctionne le système actuel?

Le tableau (a) présente un exemple simple de la manière dont le régime américain fonctionne pour les revenus mondiaux. Prenons une multinationale basée aux États-Unis, qui possède des filiales dans deux pays étrangers, le pays A (où le taux d'imposition est de 10 %) et le pays B (où le taux d'imposition est de 40 %). Le taux d'imposition des sociétés est de 35 % aux États-Unis. Supposons que l'entreprise gagne 100 \$ dans chaque pays étranger (sans tenir compte des devises pour simplifier les choses) et qu'elle gagne 200 \$ aux États-Unis. Pour l'instant, partons du principe que tous les revenus étrangers sont immédiatement rapatriés aux États-Unis.

Étant donné que l'entreprise basée aux États-Unis est imposée sur ses revenus mondiaux, elle devrait payer un impôt américain sur ses revenus étrangers, bien qu'elle bénéficie d'un crédit d'impôt pour les impôts versés à l'étranger. Cependant, le crédit d'impôt étranger est limité à l'obligation fiscale américaine. Par conséquent, puisque le taux d'imposition du pays B est supérieur à celui des États-Unis, l'entreprise ne bénéficierait pas d'un abattement pour les 5 \$ d'impôt supplémentaire qu'elle a versé au gouvernement du pays B. Elle pourrait

néanmoins utiliser ce crédit excédentaire pour compenser l'impôt dû sur ses revenus gagnés dans le pays A (soit 35 \$ - 10 \$ = 25 \$), réduisant ainsi l'obligation fiscale américaine sur les revenus gagnés dans le pays A à 20 \$. Ce mécanisme est connu sous l'appellation de «cross-crediting» ou «crédits croisés».

Tableau a. Système mondial (crédit d'impôt)

	Pays A (10%)	Pays B (40%)	U.S. (35%)	Total mondial
Recettes	200	200	400	800
Dépenses	100	100	200	400
Revenus	100	100	200	400
Impôt local	10	40	70	120
Impôt américain sur les revenus	25	0	n.a.	25
- idem avec crédits croisés	20	0	n.a.	20
Impôt américain sans rapatriement	0	0	n.a.	0

Cet exemple est compliqué par une série de facteurs. Parmi ceux-ci, le plus important est peut-être le report, qui permet aux entreprises de retarder l'impôt américain sur les revenus étrangers jusqu'à ce que ceux-ci soient rapatriés. Par conséquent, si l'entreprise de l'exemple ci-dessus ne rapatrie pas les revenus gagnés dans le pays à faible fiscalité, le revenu restera exonéré d'impôt à l'étranger jusqu'à ce qu'il soit rapatrié. Cet élément est une incitation considérable à percevoir des revenus dans des pays à faible fiscalité.⁴⁷

Comment les entreprises procèdent-elles au transfert de revenus?

En fait, les entreprises multinationales sont souvent expertes dans l'art de transférer des revenus entre leurs filiales afin de gagner plus d'argent dans les pays à faible imposition. Le transfert de revenus est facilité par les relations d'interdépendance économique entre les filiales. À titre d'exemple, environ 40 % de l'ensemble des échanges internationaux des États-Unis ont lieu entre des filiales d'entreprises multinationales. Dans l'exemple ci-dessus, si la filiale du pays A effectue des transactions avec la filiale du pays B et la société mère aux États-Unis, elle peut surévaluer le prix des transactions de vente à ces filiales afin de faire paraître simultanément la filiale du pays à faible imposition plus rentable et la filiale du pays à fiscalité élevée et la société mère américaine moins rentable, réduisant ainsi les créances fiscales internationales.⁴⁸ Le tableau (b) présente un résultat possible de ce transfert de revenus, où les dépenses du pays B, les dépenses américaines et les recettes du pays A sont toutes artificiellement élevées. Dans l'hypothèse où les revenus du pays A

⁴⁷ Certaines dispositions de la législation fiscale américaine limitent le recours au report, comme la sous-partie F. De même, la loi de 2004 pour la création d'emplois (Jobs Creation Act) a prévu une vacance fiscale supposément unique pour le rapatriement de fonds en provenance de pays à faible fiscalité, ce qui a entraîné d'importants rapatriements en 2005.

⁴⁸ En théorie, la capacité des entreprises à pratiquer des prix de transfert motivés par la fiscalité devrait être limitée par la crainte d'être découvertes. Les gouvernements exigent généralement des entreprises qu'elles fixent le prix des transactions intragroupe comme si elles avaient lieu en régime de pleine concurrence. Néanmoins, il est universellement admis que cette exigence est loin d'empêcher les incitations fiscales d'influencer les prix. Clausing (2003) en fournit des preuves directes.

ne sont pas immédiatement rapatriés, les charges fiscales mondiales s'en trouvent considérablement réduites. Les impôts locaux mondiaux actuels s'élèvent à 92,50 \$ dans le tableau (b), mais à 120 \$ dans le tableau (a).

Tableau b. Système mondial (crédit d'impôt) avec transfert de revenus

	Pays A	Pays B	U.S.	Total mondial
Recettes	300	200	400	900
Dépenses	100	150	250	500
Revenus	200	50	150	400
Impôt local	20	20	52.50	92.50
Impôt américain sur les revenus étrangers	50	0	n.a.	50
- idem, avec crédits croisés	47.50	0	n.a.	47.50
Impôt américain sans rapatriement	0	0	n.a.	0

Il existe aussi plusieurs autres façons de transférer des revenus entre des filiales, comme la modification de la structure des finances des filiales pour bénéficier de déductions d'intérêt supérieures dans les pays à fiscalité élevée et de plus de paiements d'intérêts dans les pays à faible fiscalité. En outre, la localisation des sociétés holdings détenant des droits de propriété intellectuelle est influencée par les incitations au transfert de revenus.

Quelles sont les autres options fiscales ?

Si le gouvernement américain applique un système de crédit d'impôt mondial, de nombreux autres pays exonèrent les revenus étrangers de l'impôt. Au cours des vingt-cinq dernières années, parmi les pays de l'OCDE, environ un tiers a utilisé un système (de crédit) mondial, un autre tiers un système d'exonération (aussi appelé régime territorial) et le dernier tiers un système hybride combinant des caractéristiques des deux systèmes. Ces dernières années, un nombre croissant de pays a abandonné le système mondial pour passer à un régime d'exonération ou à un régime hybride. Dans un régime strict d'exonération, les dettes fiscales mondiales en cours sur les revenus étrangers seraient nulles, mêmes si les revenus étrangers étaient rapatriés immédiatement. Cette situation renforce l'intérêt de gagner de l'argent dans des pays à faible fiscalité. L'obligation fiscale se limite à la ligne «impôt local» des tableaux ci-dessus et les entreprises sont libres de rapatrier leurs revenus sans s'exposer à des obligations fiscales ultérieures dans leur pays. Ce mécanisme renforce l'incitation à transférer des revenus à l'étranger étant donné qu'il n'y a pas de crainte d'amasser d'importantes recettes à l'étranger, lesquelles sont difficiles à rapatrier pour des raisons fiscales.

Un mécanisme de répartition par formule se distinguerait de ces deux systèmes en ce qu'il ne reposerait pas sur une comptabilité séparée. En revanche, les revenus mondiaux d'une entreprise multinationale seraient imputés aux différents pays au prorata de la part de l'activité mondiale réalisée dans chaque pays, selon une clé (ou formule) de répartition. Par exemple, si un quart de l'activité économique de l'entreprise est réalisé dans le pays A et le pays B et la moitié aux États-Unis, la moitié des revenus mondiaux serait alors imputée aux États-Unis et imposée en conséquence.

Récemment, l'Union européenne a envisagé de répartir l'assiette de l'impôt européen sur les sociétés selon une formule et des chercheurs se penchent actuellement sur cette alternative. Certains documents récents traitant de la répartition par formule comme alternative à la comptabilité séparée sont l'œuvre de Hines (2010), de De Waegenaere et Sansing (2007), de Fuest et al. (2007) et de Devereux et Loretz (2008a, 2008b).

En effet, en raison des difficultés pratiques liées à l'application d'une comptabilité séparée dans des juridictions infranationales extrêmement intégrées, la répartition par formule est le système qu'utilisent les États-Unis pour répartir le revenu national entre les États. Les formules diffèrent selon les États, mais il existe une formule commune, appelée «formule du Massachusetts», par laquelle les dettes fiscales sont calculées sur la base d'une moyenne pondérée de la part des actifs d'une entreprise, de ses effectifs et de ses ventes dans une juridiction donnée. Si l'on applique cette formule au niveau international, l'impôt payé par une multinationale dans un pays particulier serait établi par une formule similaire. Les détails de ce système sont décrits de façon plus fouillée au point 5.2.3 ci-dessous.

5.2.3. Réaction des entreprises multinationales aux incitations fiscales

Les entreprises multinationales apportent des réponses à la fois financières et pratiques à l'impôt sur le revenu des sociétés. Les parades financières à l'impôt des sociétés couvrent, notamment, les tentatives précitées de transférer leurs revenus vers des territoires moins lourdement taxés. Ainsi, les multinationales peuvent modifier les prix de transfert imputés aux échanges internationaux avec des filiales, modifier la structure financière des filiales ou changer le lieu où sont versées les redevances ou les immobilisations incorporelles. Les réponses pratiques aux incitations fiscales internationales prennent, par exemple, la forme de l'implantation de plus d'actifs, d'emplois et d'activités économiques dans les pays à faible fiscalité. Si les deux types de réactions financières et pratiques sont de nature à affecter les recettes publiques, elles ont néanmoins des répercussions politiques différentes.

D'une certaine manière, les réponses pratiques des multinationales aux différences d'imposition entre les pays ne sont pas particulièrement frappantes. Les multinationales opèrent dans le monde entier afin de servir au mieux les marchés internationaux et les entreprises qui se développent rapidement à l'étranger sont aussi fréquemment celles qui connaissent une expansion rapide chez elles. En organisant au mieux leurs activités internationales pour profiter d'un avantage comparatif, elles sont en mesure de mieux servir leurs marchés et de développer leur activité. En effet, la littérature économique constate souvent que les opérations domestiques et étrangères sont complémentaires, de sorte que les opérations à l'étranger d'une entreprise nationale peuvent amplifier l'échelle et la réussite de ses activités nationales. Desai, Foley et Hines (2009) présentent quelques preuves utiles de ces mécanismes.

Cela dit, au vu de l'ampleur des opérations internationales, les réponses financières aux différences fiscales entre les pays sont probablement moins le signe d'un véritable avantage comparatif entre les pays que de possibilités d'évasion fiscale. Par ailleurs, dans la mesure où des activités réelles dans des pays à faible fiscalité sont nécessaires pour faciliter une évasion fiscale, ces incitations fausseront également la localisation des activités économiques réelles. Les preuves apportées ci-après montrent que le transfert de revenus à des fins fiscales a vraisemblablement un impact plus marqué sur les recettes publiques que les réponses réelles à la fiscalité.

Des analyses systématiques de cette question, telles que celle de Clausing (2009), concluent aussi que les effets sur les recettes des réponses financières à la fiscalité sont plus prononcés.

La littérature économique a considérablement progressé dans la compréhension de la nature de ces réponses financières et pratiques à la fiscalité. Des recherches multiples et variées ont étudié la réactivité fiscale des investissements étrangers directs au taux d'imposition et un nombre légèrement plus réduit, mais néanmoins considérable de documents porte sur la réactivité fiscale du revenu imposable par rapport au taux d'imposition du revenu des sociétés.

De Mooij et Ederveen (2008) brossent un tableau très intéressant. Ils fondent leur analyse sur la décomposition de différents types de réponses fiscales que les entreprises peuvent choisir par rapport à l'imposition du revenu des sociétés: modifier leur forme juridique, modifier leur structure financière, modifier leur comportement en matière de transfert des bénéfices et modifier leurs investissements. Pris conjointement, ces types de réponses impliquent une réactivité totale de l'assiette de l'impôt aux taux d'imposition des sociétés. Ils partent de l'idée généralement acceptée dans la littérature qu'une hausse du taux d'imposition d'un point de pourcentage réduirait l'assiette de l'impôt de 3,1 %. Ils observent que l'estimation consensuelle de toute la littérature est assez proche des résultats agrégés estimés par Clausing (2007). En ce qui concerne les marges, de Mooij et Ederveen constatent que la marge de transfert des revenus (bénéfices) produit l'effet le plus fort. Ils notent également une forte réponse en termes d'investissements. Les réponses touchant à la forme de l'organisation et à sa structure financière sont plus réduites, mais néanmoins statistiquement significatives.

Encadré 5.1. Littérature sur le transfert des revenus et les élasticités

De Mooij (2005) étudie la littérature sur le transfert des revenus et conclut que des études aboutissent à une semi-élasticité typique de -2, ce qui implique qu'une hausse du taux d'imposition d'un point de pourcentage réduise les revenus déclarés de 2 %. S'agissant des investissements étrangers directs, toutes les enquêtes, y compris celles de de Mooij et Ederveen (2003, 2008), Hines (1997, 1999), Devereux et Griffith (2002) et Devereux (2006) s'accordent pour dire que les effets de l'impôt sur les flux d'investissements étrangers sont importants. La littérature varie grandement en termes d'approche, de couverture géographique, de période considérée, de variables fiscales utilisées et de variables de contrôle. Les critères empiriques et les données varient donc considérablement. Néanmoins, la valeur médiane globale des élasticités observées dans l'enquête la plus récente (de Mooij et Ederveen) est de -2,9, ce qui implique qu'une hausse d'un point de pourcentage dans une mesure fiscale réduit de 2,9 % les capitaux étrangers. En moyenne, les élasticités des investisseurs dans les pays pratiquant l'exonération fiscale sont environ 1,0 fois supérieures (en valeur absolue) à celles des pays pratiquant le crédit d'impôt.

Il convient de noter que ces élasticités doivent être converties en effets sur l'assiette de l'impôt en tenant compte du fait que la propriété du capital n'est pas toujours dans des mains étrangères et de Mooij et Ederveen prennent également en compte la part des rendements normaux dans l'assiette de l'impôt des sociétés. Lorsque ces facteurs sont pris en compte, l'élasticité implicite de l'assiette de l'impôt résultant de la réponse fiscale des investissements étrangers directs est d'environ -1,0.

5.2.4. L'évolution de l'environnement réglementaire et fiscal international

De multiples changements importants sont intervenus dans l'environnement réglementaire et fiscal international ces dernières années. Au cours de la période considérée dans l'étude de Clausing (2009), à savoir de 1982 à 2004, le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE est tombé de 42 % à 29 % et les taux d'imposition des sociétés ont continué à reculer de façon constante plus récemment. En 2011, le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés se situait à 23,5 % dans les pays de l'OCDE.

Au cours de cette période, les taux moyens effectifs d'imposition ont également baissé dans des proportions similaires. L'écart-type entre les deux taux d'imposition extrêmes de l'échantillon s'est également réduit d'environ un tiers au cours de cette période. Outre les changements des taux d'imposition, d'autres modifications importantes ont été apportées à la politique fiscale des États-Unis et des gouvernements étrangers. Ainsi, en 1997, le gouvernement américain a-t-il introduit des réglementations de type «cochez la case qui convient», qui ont grandement simplifié le recours à des techniques agressives d'ingénierie fiscale.⁴⁹

Les multinationales sont également devenues beaucoup plus expertes dans l'utilisation de structures de financement indirect afin de minimiser leur charge fiscale à l'échelle mondiale. Mintz et Weichenrieder (2010), par exemple, montrent comment des structures de financement indirect permettent d'éviter l'impôt en maximisant les déductions d'intérêt. Par exemple, les filiales-relais opérant dans des pays à faible fiscalité peuvent prêter de l'argent à des filiales opérant dans des pays tiers, qui déduisent les intérêts versés aux filiales-relais. Une deuxième déduction d'intérêt peut avoir lieu lorsque la société mère finance par l'endettement les investissements réalisés dans la filiale-relais. Le lecteur intéressé pourra utilement lire Mintz et Weichenrieder (2010) pour des informations plus détaillées sur les structures de financement indirect.

Les estimations des recettes perdues du fait du transfert de revenus qui sont présentées ci-dessous ont également augmenté ces dernières années. L'une des raisons majeures de cette augmentation est la spectaculaire tendance à la hausse des bénéfices des entreprises (abstraction faite des considérations cycliques). Dans le cas des sociétés multinationales, les bénéfices des filiales étrangères ont connu une ascension particulièrement rapide.

5.2.5. Illustrations de la réponse des multinationales aux incitations fiscales

L'U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA) réalise des enquêtes annuelles sur les entreprises multinationales basées aux États-Unis et sur leurs filiales étrangères. Un examen même rapide de ces données révèle une forte différence entre les opérations physiques des filiales étrangères des multinationales américaines et les endroits dans lesquels elles déclarent leurs revenus. Le graphique 1, par exemple, montre le top 10 des pays où se situe le personnel des filiales de multinationales américaines en 2008. Le tableau 1 présente les taux effectifs d'imposition de ces pays.⁵⁰ Les taux effectifs d'imposition sont calculés comme les impôts

⁴⁹ Cette évolution est discutée de façon plus approfondie par Altshuler et Grubert (2005).

⁵⁰ L'année 2008 est utilisée car elle est l'année la plus récente pour laquelle des données (quoique préliminaires) sont publiquement disponibles. D'autres années récentes présentent des tendances similaires.

sur les revenus étrangers payés par toutes les filiales dans un pays donné par rapport à leurs revenus nets. Les principaux pays en termes d'emploi sont les suspects habituels: de grandes économies avec de grands marchés. Les taux effectifs d'imposition ne sont pas particulièrement bas pour cette série de pays.

Graphique 1. Principaux pays en termes d'emploi des filiales étrangères majoritairement détenues par des multinationales américaines, 2008 (part du total étranger)

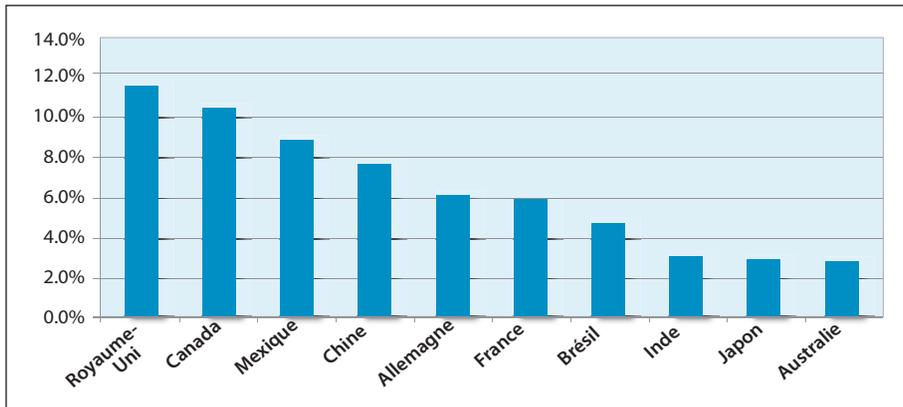


Tableau 1. Taux effectifs d'imposition des pays du graphique 1, 2008

Pays	Taux d'imposition
Royaume-Uni	44.7%
Canada	13.2%
Mexique	24.7%
Chine	16.4%
Allemagne	17.8%
France	21.2%
Brésil	23.5%
Inde	19.8%
Japon	36.7%
Australie	20.1%

Le graphique 2, quant à lui, présente les 10 principaux pays où les filiales de multinationales américaines enregistrent leurs bénéfices bruts (revenus nets plus impôts étrangers sur le revenu). La comparaison avec le graphique 1 est saisissante. Comme le révèle le tableau 2, six des sept premiers pays ont des taux effectifs d'imposition de 4 % ou moins: Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Bermudes, Suisse et Singapour. Si certains d'entre eux sont des économies de taille moyenne, d'autres sont très petits: le Luxembourg compte moins de 500 000 habitants et les Bermudes, 64 000. La population combinée de ces six pays, à savoir 34 millions de personnes, est inférieure à celle de la Californie, mais ils représentent néanmoins 46 % de tous les bénéfices réalisés à l'étranger.

Graphique 2. Principaux pays en termes de revenus des filiales étrangères majoritairement détenues par des multinationales américaines, 2008 (part du total étranger)

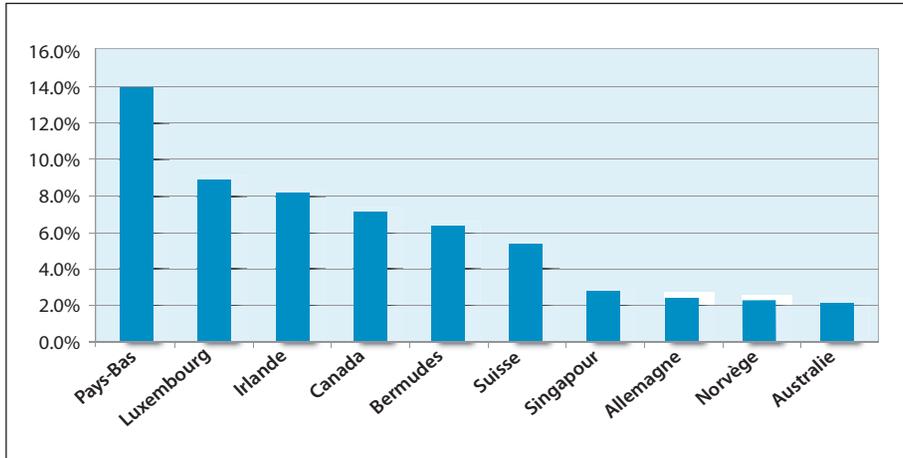


Tableau 2: Taux effectifs d'imposition des pays du graphique 2, en 2008

Pays	Taux d'imposition
Pays-Bas	2.1%
Luxembourg	0.4%
Irlande	4.0%
Canada	13.2%
Bermudes	0.6%
Suisse	3.4%
Singapour	3.4%
Allemagne	17.8%
Norvège	38.4%
Australie	20.1%

D'aucuns ont critiqué cette série de données. Les données couvrent les «revenus des investissements en capital», dont certains sont comptabilisés plus d'une fois s'il existe une structure d'actionariat à plusieurs niveaux dans un même pays. Malheureusement, sur la base des données existantes, il n'est pas possible de tenir compte précisément de cette double comptabilisation. Néanmoins, il est possible d'utiliser une autre série de données, émanant également du Bureau of Economic Analysis (BEA), sur les revenus des investissements directs. Cette série de données exclut tout revenu des investissements en capital.⁵¹ Bien qu'elle supprime

⁵¹ Outre ces différences, il existe d'autres différences techniques entre les séries, qui peuvent avoir une importance en termes de taille, mais sont malaisées à extraire. Les données relatives aux revenus des investissements directs couvrent des filiales à participation non majoritaire et les données sont proportionnelles à la participation des sociétés mères américaines dans l'actionariat. Les données relatives aux revenus des investissements directs sont aussi des données après impôt.

le risque de double comptabilisation, cette série est également incomplète, puisqu'elle exclut les revenus des investissements. Les décisions des entreprises concernant le lieu où ces revenus sont générés sont indéniablement influencées par les incitations fiscales; ces données ne présentent pas ce type de revenus. Néanmoins, le graphique 3 et le tableau 3 font apparaître un schéma similaire à celui du graphique 2 et du tableau 2. Les six mêmes pays à faible taux d'imposition effectif occupent six des huit premières places: Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Bermudes, Suisse et Singapour. Ensemble, ils représentent 40 % des revenus totaux des investissements étrangers directs. Par conséquent, si l'ajustement pour tenir compte de la double comptabilisation peut effectivement faire une certaine différence, il est peu probable qu'il constitue le trait dominant de ces tendances.

Graphique 3. Principaux pays en termes de revenus des investissements directs de filiales étrangères majoritairement détenues par des multinationales américaines, en 2008 (part du total étranger)

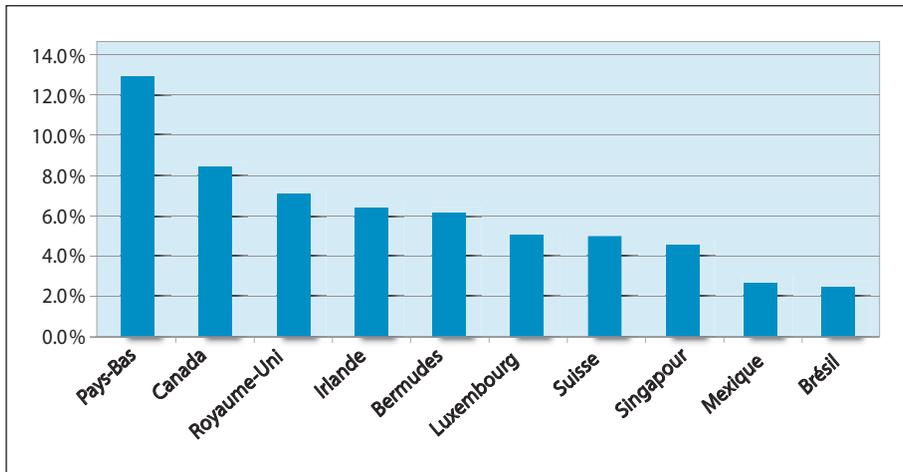


Tableau 3. Taux effectifs d'imposition des pays du graphique 3, en 2008

Pays	Taux d'imposition
Pays-Bas	2.1%
Canada	13.2%
Royaume-Uni	44.7%
Irlande	4.0%
Bermudes	0.6%
Luxembourg	0.4%
Suisse	3.4%
Singapour	3.4%
Mexique	24.7%
Brésil	23.5%



Ces graphiques présentent des preuves visuelles irréfutables de l'importance du transfert de revenus. Bien que les considérations fiscales soient, sans nul doute, déterminantes dans les décisions effectives des entreprises multinationales concernant les lieux d'investissement et d'emplois, ces considérations ont manifestement une influence sensiblement plus forte sur les décisions de ces mêmes entreprises en ce qui concerne le lieu de déclaration de leurs revenus.

5.3. Conclusion

Comme l'ont montré ce chapitre et les précédents, une réforme internationale de l'imposition des sociétés se fait attendre depuis trop longtemps. Dans le monde, les inquiétudes suscitées par le transfert de revenus (ou les prix de transfert) n'ont cessé de croître à mesure que des recettes publiques se perdent au profit de juridictions à faible fiscalité. L'analyse ci-dessus indique que, pour les seuls États-Unis, le transfert de revenus représentait pour le gouvernement américain un manque à gagner en recettes publiques compris entre 57 et 90 milliards de dollars en 2008, soit 30 % des recettes américaines totales tirées de l'impôt sur les sociétés.

Les contraintes liées à l'application, à l'administration et à la mise en conformité sont encore aggravées par la complexité invraisemblable de la réglementation fiscale internationale. Les entreprises multinationales considèrent souvent que les prix de transfert sont leur principale préoccupation fiscale et les gouvernements s'engagent fréquemment dans des litiges longs et coûteux sur les prix de transfert.

CHAPITRE 6

EVASION FISCALE DES MULTINATIONALES ET RECETTES PUBLIQUES – COUP DE PROJECTEUR SUR LES ÉTATS-UNIS

par Kimberly A. Clausing

Aux États-Unis, le système fiscal est particulièrement mûr pour une réforme, étant donné que les États-Unis collectent moins de recettes en pourcentage du PIB que des pays similaires de l'OCDE en dépit d'un taux d'imposition des sociétés plus élevé. Cependant, le transfert de revenus et une assiette de l'impôt exceptionnellement étroite ont contribué à ce problème, comme l'explique l'auteur dans sa contribution.

Il importe d'observer que les estimations du manque à gagner pour le gouvernement américain résultant du transfert de revenus sont une indication de l'ampleur du problème politique. Il est cependant peu probable que l'intégralité de ce manque à gagner soit récupérée par le biais de réformes politiques. Même des approches de répartition par formule supprimant les incitations à transférer les revenus généreraient d'autres incitations pour transférer des éléments de la formule vers des pays à faible fiscalité. Alors que la littérature sur les finances publiques a démontré de manière convaincante et constante que les réponses réelles aux incitations fiscales sont moins fortes que les réponses financières, les réponses réelles restent néanmoins importantes.

Ce chapitre explique que plusieurs alternatives politiques pourraient constituer des améliorations par rapport au statu quo. L'approche la plus radicale consisterait à adopter une approche de répartition par formule de l'impôt sur les revenus internationaux. Cependant, des innovations politiques de moindre envergure méritent également un examen approfondi, comme les réformes traditionnelles consistant à réduire le taux d'imposition et à élargir l'assiette fiscale, les propositions visant à supprimer le report de l'imposition nationale des revenus internationaux et des modifications mineures dans le traitement fiscal des revenus étrangers.

6.1. Effets sur les recettes d'autres pays

Plus généralement, le transfert de revenus réduit probablement les recettes dans un grand nombre de pays, en particulier ceux dont le taux d'imposition est supérieur à la moyenne. La Commission européenne a procédé à une évaluation de l'impact de sa proposition d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés. Elle a conclu que l'assiette moyenne dans l'UE serait élargie en cas d'adoption de la proposition et a noté qu'il y aurait une hausse de l'assiette de l'impôt en Allemagne, en Espagne, en France, en Grèce, en Italie, au Royaume-Uni et dans de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale. Naturellement, les États membres où le taux d'imposition est bas (comme l'Irlande, les Pays-Bas et le Luxembourg) enregistreraient plutôt une baisse de l'assiette de l'impôt⁵².

La Commission avertit que les effets sur les recettes sont malaisés à évaluer si l'on ne comprend pas la réponse politique découlant d'une assiette commune consolidée pour l'impôt

⁵² Voir la couverture de la proposition de la Commission européenne dans Stewart (2011).

des sociétés. Néanmoins, alors que ces modifications de l'assiette de l'impôt ne doivent pas uniquement découler de changements au niveau des incitations au transfert de revenus, elles sont une indication des types d'effets sur les revenus que produit un tel transfert de revenu.

6.2. Options politiques

6.2.1. Propositions actuellement à l'étude aux États-Unis

Plusieurs propositions sont actuellement sur la table pour réformer l'imposition des sociétés aux États-Unis. À titre d'exemple, la National Commission for Fiscal Responsibility and Reform (présidée par Simpson et Bowles) a publié un rapport en décembre 2010, dans lequel elle suggère d'abaisser le taux d'imposition des sociétés entre 23 et 29 %, de passer à un système d'exonération pour les revenus d'activités des multinationales et de supprimer certains éléments de la législation actuelle qui rétrécissent l'assiette de l'impôt, comme l'abattement pour production intérieure. Une autre proposition a été présentée en novembre 2010 par la Debt Reduction Task Force du Bipartisan Policy Center (présidée par Domenici et Rivlin). Leur plan consisterait à plafonner le taux d'imposition des sociétés à 27 % tout en relevant le taux d'imposition sur les dividendes et les plus-values à 27 %. Le plan supprimerait certains abattements et crédits d'impôt accordés aux entreprises et conserverait un système mondial comme le système actuel.

Ron Wyden et Judd Gregg ont également présenté une proposition bipartite de réforme fiscale en 2010. Cette proposition de loi abaisserait le taux d'imposition des sociétés à 25%, mais élargirait sensiblement l'assiette de l'impôt. En outre, la proposition s'orienterait vers une version plus exhaustive du système mondial actuel d'imposition, en limitant le report d'impôts pour les revenus étrangers et les crédits croisés. Elle rétablirait également les crédits pour impôt étranger par pays.

Une dernière approche est celle proposée par Auerbach (2010) dans un document destiné au Center for American Progress et au Hamilton Project. Les piliers de la proposition seraient des abattements immédiats pour tous les investissements (plutôt que des amortissements dérogatoires) et un remaniement de l'approche actuelle de l'imposition des revenus étrangers, qui ignorerait toutes les transactions hormis celles effectuées exclusivement aux États-Unis. Ce système n'imposerait pas les revenus étrangers, mais il n'autoriserait pas non plus les abattements pour les dépenses ou les intérêts à l'étranger. Cette proposition est considérée par Avi-Yonah (2020) comme un régime (d'exonération) «purement territorial». Auerbach et Avi-Yonah ne sont pas d'accord sur les effets de cette proposition sur les incitations au transfert des revenus.

6.2.2. Réforme traditionnelle de l'impôt sur les sociétés

Une approche traditionnelle de la réforme de l'impôt sur les sociétés pourrait simplement combiner un train de mesures visant à élargir l'assiette de l'impôt et une réduction du taux d'imposition des sociétés, l'équilibre entre les deux étant déterminé par les besoins en recettes. Abaisser les taux d'imposition des sociétés aux États-Unis réduirait les incitations à transférer des revenus, ce qui constitue un motif supplémentaire de diminuer le taux d'imposition des

sociétés dans un environnement où notre taux d'imposition est largement supérieur à celui de nombreux pays pairs. Néanmoins, dans le climat budgétaire actuel, il est essentiel de noter que les États-Unis ont aussi une assiette fiscale beaucoup plus réduite qu'un grand nombre de leurs partenaires commerciaux, en raison d'une pléthore de crédits d'impôts et d'abattements fiscaux de toutes sortes. Par conséquent, idéalement, l'abaissement du taux d'imposition des sociétés devrait s'accompagner de la suppression de bon nombre des dispositions qui réduisent l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Naturellement, d'aucuns prétendent que l'impôt sur les sociétés est, par lui-même, déplacé et source de distorsions. À cet égard, plusieurs éléments méritent d'être rappelés. Premièrement, l'impôt sur les sociétés revêt une importante fonction d'appui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en particulier dans un contexte où les dividendes et les plus-values bénéficient d'une fiscalité plus clémente. Deuxièmement, pour rappel, les investissements financés par l'endettement et soumis à des règles d'amortissement généreuses peuvent effectivement bénéficier d'une bonification nette de l'impôt sur les sociétés. Troisièmement, et en corollaire, une partie de l'impôt sur les sociétés est indéniablement un impôt sur les rentes économiques pures plutôt que sur le capital des sociétés proprement dit.

Quatrièmement, l'impact de l'impôt sur les sociétés est une question extrêmement complexe. On pourrait utilement considérer ici un point d'économie politique, défendu pour la première fois par Larry Summers en 2007. En effet, il est possible que les actionnaires et les dirigeants des entreprises qui s'opposent à l'impôt sur les sociétés n'agissent pas réellement dans leur propre intérêt parce qu'ils ne comprennent pas l'incidence de cet impôt, étant donné qu'en fin de compte, ce sont leurs travailleurs qui supporteront l'impôt sur les sociétés. Mais il paraît beaucoup plus plausible qu'ils aient correctement apprécié où se trouve leur intérêt.

6.2.3. Méthodes de répartition par formule

Avi-Yonah et Clausing (2008) discutent d'un système de répartition de l'impôt sur le revenu des multinationales selon une formule. Plutôt que d'exiger des multinationales qu'elles comptabilisent séparément leurs revenus et leurs dépenses dans chaque pays, une méthode de répartition par formule distribuerait les revenus générés dans le monde à des pays individuels selon une formule donnée. La formule pourrait revêtir diverses formes, mais elle aurait pour but de refléter la distribution des activités économiques réelles de l'entreprise, mesurées comme une combinaison des ventes, des effectifs et des capitaux. L'entreprise acquitterait alors les impôts américains sur la part de ses revenus mondiaux imputée aux États-Unis par la formule.

Encadré 6.1. Formule

Une formule commune pondérerait de la même façon la part des actifs, des ventes et des effectifs aux États-Unis. Le montant des impôts aux États-Unis serait donc déterminé en appliquant la formule suivante:

$$Tax_{us} = t_{us} \Pi_w \left[\frac{1}{3} \left(\frac{A_{us}}{A_w} + \frac{S_{us}}{S_w} + \frac{P_{us}}{P_w} \right) \right]$$

où l'indice US fait référence aux États-Unis, l'indice w fait référence au monde, t_{us} est le taux d'imposition, Π_w sont les profits mondiaux, A sont les actifs, S sont les ventes et P sont les effectifs.

Les États américains utilisent la méthode de répartition par formule pour répartir les revenus nationaux entre eux⁵³. La mise en place de ce système trouve son origine dans l'idée que les économies extrêmement intégrées des États rendaient impossible la comptabilisation séparée des revenus et des dépenses de chaque État.

Dans une économie de plus en plus mondialisée, le passage à un tel système au niveau international pourrait se révéler tout aussi pratique pour répartir les revenus mondiaux. Il ne serait pas nécessaire de répartir les revenus ou les dépenses, de s'inquiéter de la sous-partie F et du crédit pour impôt étranger (parce qu'il n'y aurait pas d'impôt différé ni d'imposition des revenus d'origine étrangère par le fisc américain) ou de s'occuper de régimes pesants de prix de transfert.

Un système de répartition par formule supprimerait l'incitation à prendre des mesures financières pour répondre aux différentiels d'imposition entre les pays. L'incitation à transférer des revenus vers des pays à faible fiscalité disparaîtrait, étant donné que les obligations fiscales des entreprises ne dépendraient pas de l'endroit où les revenus sont comptabilisés. En revanche, les obligations fiscales des entreprises dépendraient de la répartition des facteurs de la formule entre les pays et donc les ventes, les effectifs et l'emploi seraient découragés dans les pays à fiscalité élevée, mais ces mesures seront nettement moins réactives aux différences d'imposition entre les pays.

Comme le résumet Slemrod et Bakija (2008) et Auerbach et Slemrod (1997), les recherches empiriques sur la fiscalité qui suggèrent une hiérarchie dans les réponses comportementales sont légion. Les contribuables sont les plus réactifs lorsque le moment des transactions affecte l'imposition; ils sont également réactifs pour prendre des mesures financières ou comptables en réaction à l'imposition, mais les décisions économiques réelles concernant l'emploi ou l'investissement sont moins réactives à la fiscalité. Comme l'a montré l'analyse ci-dessus, les multinationales américaines et leurs filiales ont un schéma réactif similaire à l'impôt.

Certains auteurs, comme Altshuler et Grubert (2008) ou Hines (2010), craignent qu'une répartition par formule ne génère ses propres distorsions. Par exemple, les deux études soulignent que la répartition par formule pourrait créer des incitations fiscales en faveur de concentrations ou de cessions d'entreprises. Ainsi, dans les pays à fiscalité élevée, les entreprises seraient incitées à vendre des lignes de produits de filiales à faible marge afin de réduire les poids des facteurs de la formule dans ces pays. Dans les pays à faible fiscalité, les entreprises seraient incitées à racheter des entreprises afin d'augmenter le poids des facteurs. Néanmoins, il reste la question empirique de savoir si les incitations fiscales induites par le poids de la formule suffiraient à entraîner une réorganisation significative motivée par la fiscalité. L'organisation de l'actionnariat est une réponse comportementale réelle et importante et il est donc probable qu'elle est moins sensible à la fiscalité que les manipulations comptables ou financières destinées au transfert des revenus.

L'Union européenne a récemment procédé à l'établissement d'une assiette consolidée commune pour l'impôt des sociétés fondée sur une approche par formule pour la répartition des revenus européens, sans appliquer la formule aux revenus dépassant le «water's edge» ou les limites de l'Europe. Dans ce contexte, plusieurs études récentes se sont penchées sur les conséquences de la répartition par formule en termes d'efficacité. Eggert et Haufler

⁵³ Cette méthode est également utilisée par les exécutifs régionaux au Canada et en Allemagne.

(2006) présentent un aperçu de la littérature et observent qu'elle n'apporte aucun enseignement clair concernant l'opportunité d'opter pour une répartition par formule, dans la mesure où elle peut dépendre des modalités précises de sa mise en œuvre. Gerard (2007) estime que l'assiette consolidée commune pour l'impôt des sociétés est une réforme valable, pour autant que la formule soit fondée sur des critères qui ne sont pas aisément manipulables, que la consolidation soit rendue obligatoire et qu'un système de crédit soit adopté pour le reste du monde. Devereux et Loretz (2008a) considèrent que la répartition par formule peut alléger à la fois les distorsions fiscales affectant la distribution internationale des capitaux (ou la neutralité à l'exportation de capitaux) et celles influençant les structures de propriété internationales du capital (qu'ils appellent «neutralité du marché»), bien que les améliorations vis-à-vis des secondes soient plus importantes.

Considérant les pondérations de la formule idéale, Eicher et Runkel (2008) suggèrent que la répartition par formule comportant un facteur de ventes serait la mieux à même d'atténuer les effets extérieurs budgétaires résultant de la concurrence fiscale. Pethig et Wagener (2007) analysent eux aussi la concurrence fiscale des entreprises sous l'angle de la répartition par formule et constatent que la concurrence fiscale conduira à des taux d'imposition inférieurs à mesure que l'élasticité de l'assiette de l'impôt augmentera. Dans leur modèle, l'élasticité des actifs excède l'élasticité de l'emploi, qui dépasse elle-même l'élasticité des ventes.

À l'instar d'autres pays à fiscalité élevée, si les États-Unis devaient adopter une répartition par formule, il en résulterait un supplément de recettes.⁵⁴ Dans le cadre du système actuel, les pays à forte fiscalité enregistrent des parts démesurément faibles des revenus mondiaux des multinationales par rapport à leur part dans l'emploi mondial, dans les actifs mondiaux ou dans les ventes mondiales, de sorte qu'ils gagneraient probablement des recettes fiscales en appliquant un régime de répartition par formule. Les pays à faible fiscalité perdront vraisemblablement des recettes pour la même raison. Devereux et Loretz (2008b) étudient les effets de la répartition par formule sur les recettes de l'impôt des sociétés dans l'Union européenne en partant de l'hypothèse que la formule ne répartirait que les revenus de l'Union européenne, en appliquant le «water's edge principle». Devereux et Loretz concluent que les pays qui dégagent un supplément de recettes sont ceux dont les parts des facteurs sont élevées par rapport à leurs parts des revenus, à savoir, généralement, les pays à forte fiscalité. Or, les gains ou les pertes de recettes sont sensibles à des hypothèses dans lesquelles le système de répartition par formule est soit facultatif soit obligatoire et à des hypothèses sur la manière dont la consolidation est traitée. Fuest et al. (2007) abordent également cette question et concluent que la consolidation des pertes a un impact négatif sur l'assiette globale de l'impôt de l'UE, mais leurs résultats peuvent être influencés par le fait qu'ils ont utilisé une base de données d'entreprises allemandes au cours d'une période où celles-ci enregistraient de fortes pertes. En règle générale, ils estiment que les recettes fiscales augmentent pour les pays à forte fiscalité par rapport aux pays à faible fiscalité.

La méthode de répartition par formule pourrait aboutir à une double imposition (ou une double non-imposition) si d'autres pays n'adoptent pas des régimes similaires. Cependant, étant donné que l'Union européenne envisage déjà de passer à la répartition par formule,

⁵⁴ Il va de soi que le passage à une répartition par formule pourrait être neutre en termes de recettes en réduisant le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés.

cela pourrait faciliter une coopération internationale plus étendue. Par ailleurs, les pays qui ne l'adopteraient pas seraient susceptibles de perdre des recettes par rapport à ceux qui appliqueraient la formule, puisque les multinationales opérant dans ces deux types de pays seraient incitées à transférer les revenus déclarés vers les pays appliquant la formule, car leur obligation fiscale dans ces pays ne dépendrait plus des revenus qu'elles y déclarent. La perte de recettes fiscales qui en résulterait dans les pays n'appliquant pas la formule leur donnerait une forte incitation à l'adopter.⁵⁵

Outre le fait qu'elle résout les préoccupations suscitées par le transfert de revenus, la répartition par formule répondrait également aux problèmes de compétitivité. L'imposition ne dépendrait pas de la résidence de la société mère ou de sa forme juridique (succursale ou filiale, par exemple). Elle supprimerait donc l'incitation aux «corporate inversions»⁵⁶ et tout avantage concurrentiel associé au fait d'être une multinationale basée aux États-Unis.

Une autre alternative digne d'être examinée est la méthode de partage des bénéfices par formule, comme celle proposée par Avi-Yonah, Clausing et Durst (2009). Dans le cadre d'un partage des bénéfices selon une formule, l'assiette américaine de l'impôt pour les multinationales serait aussi calculée sur la base d'une fraction de leurs revenus mondiaux. Cette fraction serait la somme de: (1) un rendement fixe sur leurs dépenses aux États-Unis et (2) la part de leurs ventes mondiales réalisées aux États-Unis. Ce système est fortement similaire à la méthode actuelle de «partage des bénéfices résiduels» de la réglementation américaine sur les prix de transfert et des principes directeurs de l'OCDE.

Altshuler et Grubert (2010) suggèrent que cette méthode pourrait engendrer moins de distorsions qu'un système strict par formule ou le système actuel de comptabilité séparée. Ils soulignent que les deux approches, à savoir la comptabilité séparée et la répartition par formule, peuvent fausser les décisions relatives à la réalisation ou non des activités au sein de l'entreprise et à l'organisation transnationale ou non des entreprises. Dans leurs simulations, ils concluent qu'une méthode de partage des bénéfices peut générer moins de distorsions en termes de localisation du capital.

Deux autres options importantes concernant la réforme de la fiscalité des entreprises multinationales sont analysées ci-dessous: (1) l'adoption d'un système d'exonération et (2) la suppression du report de l'imposition aux États-Unis des revenus étrangers dans le système actuel. En comparant ces réformes, il convient de tenir compte de plusieurs objectifs importants, mais parfois contradictoires, de la politique fiscale. Outre la perception des recettes, le système fiscal devrait tenter de promouvoir une distribution efficiente du capital dans le monde et de ne pas fausser les structures de propriété ni de décourager les activités des sièges des multinationales dans le pays d'origine. La répartition par formule a un effet positif sur bon nombre de ces critères. En effet, elle accroîtra probablement les recettes et

⁵⁵ *La transition vers une méthode de répartition par formule imposerait d'accorder une attention particulière à plusieurs détails, qu'Avi-Yonah et Clausing (2008) approfondissent. Il conviendrait de définir avec soin l'entité unitaire, de déterminer la formule de répartition appropriée, de se protéger contre d'éventuels réactions comportementales aux pondérations choisies pour la formule, d'élaborer des normes comptables communes (ou d'aplanir les différences entre les normes) et de régler les questions des conventions fiscales internationales.*

⁵⁶ «Corporate inversion»: lorsqu'une entreprise déplace son siège vers un paradis fiscal ou un pays à faible fiscalité tout en maintenant ses activités physiques dans son pays d'origine à fiscalité élevée.

éliminera les conséquences fiscales de la résidence et de la forme juridique, réduisant ainsi les désincitations fiscales liées à l'établissement d'activités aux États-Unis. Cependant, tout système basé sur une formule devra être conçu avec soin de façon à minimiser les réponses fiscales des entreprises aux facteurs des formules qui produisent des distorsions et une réorganisation des entreprises pour raisons fiscales.

6.2.4. Exonération des revenus étrangers

Aux États-Unis, les multinationales préconisent souvent l'adoption d'un régime d'exonération fiscale, bien qu'elles aient parfois des idées particulières quant aux détails de ces propositions (elles n'autoriseraient pas les abattements au titre des frais exposés à l'étranger, par exemple). La justification des systèmes d'exonération repose fréquemment sur la préservation de la compétitivité des multinationales, étant donné que des entreprises basées dans différents pays peuvent se trouver dans une situation fiscalement défavorable lorsqu'elles sont en concurrence avec des entreprises basées dans des pays pratiquant l'exonération.

Si les États-Unis adoptaient un système d'exonération, les entreprises américaines ne seraient pas désavantagées par rapport à celles établies dans d'autres pays. Néanmoins, la distribution du capital serait encore plus détournée au profit des pays à faible fiscalité. En outre, un système d'exonération renforcerait les incitations à transférer les revenus et éroderait l'assiette de l'impôt aux États-Unis. Les observateurs font fréquemment remarquer que l'un des avantages d'un système mondial (de crédit) est qu'il atténue quelque peu les incitations au transfert de revenus. Les multinationales américaines transfèrent déjà une grande partie de leurs revenus vers l'étranger et l'exonération fiscale des revenus étrangers renforcerait cette incitation déjà forte. Il serait difficile d'éviter un recours plus agressif à la manipulation des prix de transfert et à d'autres techniques de transfert de revenus.

Une analyse récente de Markle (2010, p. 28) étudie le comportement des multinationales en termes de transfert de revenus dans un système territorial (d'exonération) et mondial. L'auteur conclut que «les multinationales territoriales transfèrent davantage de revenus que les multinationales relevant d'un système mondial à incitations et opportunités fiscales égales. La différence est statistiquement et économiquement significative.»

6.2.5. Suppression du report d'imposition

À l'heure actuelle, l'impôt américain sur les revenus étrangers est différé jusqu'au rapatriement desdits revenus. La suppression du report de l'impôt américain sur les revenus étrangers dans le système actuel réduirait considérablement les incitations à transférer des revenus vers des pays à faible fiscalité. Ces propositions vont à l'encontre des propositions relatives à un système d'exonération, qui renforcerait les incitations au transfert de revenus.

Il est probable que la suppression du report d'imposition augmenterait les recettes du gouvernement américain. Elle suscite néanmoins une inquiétude: la fin du report d'imposition désavantagerait les multinationales américaines par rapport à celles basées dans d'autres pays et pourrait entraîner une distorsion des structures de propriété et un déplacement des sièges de ces entreprises. La suppression du report pourrait aussi induire des «corporate inversions», opérations par lesquelles le lieu d'établissement des entreprises serait déplacé



à l'étranger, même si des dispositions destinées à empêcher ces opérations peuvent être incluses pour lutter contre ce phénomène.

Les multinationales s'opposent probablement vigoureusement à ces propositions. De façon générale, les inquiétudes concernant la compétitivité seraient néanmoins atténuées par une proposition neutre en termes de recettes, si le taux de l'impôt sur les sociétés était abaissé simultanément. Si la suppression du report d'imposition était assortie d'un abaissement du taux d'imposition des sociétés, l'opposition serait moins forte.

6.2.6. Approches plus progressives

En l'absence de réforme plus exhaustive de l'impôt sur les sociétés, plusieurs options plus progressives méritent un examen approfondi. Aux États-Unis, les décideurs pourraient envisager de restreindre ou d'abroger l'approche «cochez la case qui convient», en limitant le recours aux crédits pour impôts étrangers, en élargissant la définition des revenus relevant de la sous-partie F, en faisant mieux appliquer les règles relatives aux prix de transfert et en uniformisant davantage l'imposition des revenus des entreprises et d'autres revenus. Bien que bon nombre de ces propositions graduelles nécessitent d'apporter des modifications techniques aux règles existantes, trop complexes pour être détaillées ici, quelques exemples en donneront une illustration.

Pour l'exercice budgétaire 2011, l'Administration Obama a proposé de clarifier la définition et l'évaluation des biens incorporels. Une mesure connexe consisterait à traiter les recettes excessives résultant du transfert de la propriété intellectuelle vers des sociétés étrangères contrôlées faiblement imposées comme des revenus relevant de la sous-partie F, en n'autorisant donc pas le report de l'impôt américain sur les revenus étrangers dans ces cas.⁵⁷ Avant l'Administration Obama, les propositions relatives à l'imposition des revenus internationaux envisageaient de restreindre la capacité de traiter certaines entités étrangères comme des «entités négligées» au titre de la réglementation «cochez-la-case», de modifier la répartition des dépenses afin de réduire la capacité des multinationales à réclamer des abattements fiscaux aux États-Unis pour des dépenses réalisées à l'étranger qui aboutissaient à un report indéfini de l'impôt sur les revenus étrangers et de réduire la capacité des multinationales à recourir aux crédits croisés. Parmi ces propositions, un grand nombre sont des tentatives manifestes de réduire la facilité de transférer des revenus par les multinationales.

Toutes ces propositions se sont pourtant heurtées à une vive opposition des multinationales. Brandissant des craintes pour leur compétitivité, les multinationales affirment que la législation fiscale américaine devrait, en fait, s'orienter dans la direction opposée: imposer plus légèrement les revenus étrangers; autoriser les abattements aux États-Unis pour les dépenses qui génèrent des revenus étrangers; réduire le taux de l'impôt sur les sociétés et réduire les autres contraintes de la sous-partie F. Il existe donc une divergence fondamentale entre les préoccupations des multinationales et les efforts visant à réduire le manque à gagner fiscal dus aux transferts de revenus.

⁵⁷ Pour une discussion complète de cette proposition, voir le témoignage de Stephen Shay le 22 juillet 2010, disponible sur: http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/2010Jul22_Shay_Testimony.pdf

Une dernière proposition progressive est celle d'Altshuler, Harris et Toder (2010), qui suggèrent de déplacer l'imposition du capital vers le particulier et non plus la société. Ils allèguent qu'un tel changement susciterait moins de décisions de transferts des revenus et de délocalisations des multinationales, tout en accroissant la progressivité du régime fiscal. Ils suggèrent d'imposer les plus-values et les dividendes comme s'il s'agissait de revenus ordinaires à un taux maximal de 28 % et de réduire simultanément le taux d'imposition des sociétés à un niveau similaire.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que la structure de l'imposition des sociétés et des personnes physiques, qui permet même de subventionner des investissements financés par l'endettement au niveau des sociétés, a pour effet que certains investisseurs sont soumis à des taux d'imposition marginaux sur les revenus des sociétés inférieurs aux taux d'imposition sur leurs revenus ordinaires. Les propositions du type de celle avancée par Altshuler, Harris et Toder (2010) peuvent effectivement réduire les distorsions liées au traitement hétérogène des investissements financés par l'endettement et par des fonds propres, tout en offrant d'autres avantages.

6.3. Conclusion

Aux États-Unis, le système fiscal est particulièrement mûr pour une réforme, étant donné que les États-Unis collectent moins de recettes en pourcentage du PIB que des pays pairs de l'OCDE en dépit d'un taux d'imposition des sociétés plus élevé. Les transferts de revenus et une assiette de l'impôt exceptionnellement étroite ont contribué à ce problème.

Plusieurs alternatives politiques pourraient constituer des améliorations par rapport au statu quo. L'approche la plus radicale consisterait à adopter une approche de répartition par formule de l'imposition des revenus internationaux. Cependant, des innovations politiques de moindre envergure méritent également un examen approfondi, comme les réformes traditionnelles consistant à réduire le taux d'imposition et à élargir l'assiette fiscale, les propositions visant à supprimer le report de l'imposition nationale des revenus internationaux et des modifications mineures dans le traitement fiscal des revenus étrangers.



CHAPITRE 7

COUP DE PROJECTEUR SUR L'OCDE

par Pierre Habbard et Kirstine Drew

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) joue un rôle majeur dans la coopération fiscale internationale et dans l'établissement du programme de politique fiscale de ses membres. Elle est, en effet, un acteur de premier plan des initiatives internationales visant à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et à renforcer les systèmes fiscaux des pays en développement.

Le présent chapitre donne un aperçu de quelques instruments et initiatives dirigées ou soutenues par l'OCDE en vue de renforcer la coopération internationale en matière de fiscalité, de lutter contre l'évasion et la fraude fiscale des multinationales et de renforcer les capacités des administrations fiscales dans les pays en développement. Il discute ensuite de l'agenda des réformes des politiques fiscales, de la nécessité d'aborder la fiscalité en tenant compte de la stabilité du secteur financier et du soutien que doit apporter l'OCDE à la taxe sur les transactions financières (TTF). Ce chapitre présente également le programme syndical en la matière.

7.1. Introduction

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) joue un rôle majeur dans la coopération fiscale internationale. Outre l'élaboration de ses propres normes et principes, elle est un acteur de premier plan des initiatives internationales visant à lutter contre l'évasion et la fraude fiscale et à renforcer les systèmes fiscaux des pays en développement. L'OCDE joue également un rôle capital dans l'établissement du programme de réformes des politiques fiscales de ses pays membres. Sa foi dans les avantages d'une réduction de l'impôt sur les sociétés et sur les revenus des personnes physiques pour la croissance et l'emploi, accompagnée d'une augmentation des taxes sur la consommation et la propriété – un programme qui, de son propre aveu, «réduit la progressivité» et augmente l'inégalité – sous-tend ses recommandations politiques aux États membres.

Ce double rôle de l'OCDE dans la coopération internationale et la réforme des diverses politiques fiscales nationales requiert une action de plaidoyer mixte des syndicats. À l'échelon international, la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), avec ses partenaires de *Global Unions*, est favorable au renforcement du Forum mondial et une plus grande transparence, en particulier en ce qui concerne la comptabilité des sociétés multinationales. Néanmoins, pour réorienter les recommandations de l'OCDE sur la réforme des politiques fiscales de la priorité accordée à la croissance et à la compétitivité du secteur privé vers une croissance partagée de toute la société, il faut une action concertée au niveau de l'OCDE, certes, mais aussi au niveau des États membres.

7.2. Renforcement de la coopération internationale

7.2.1. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales

L'OCDE joue un rôle de premier plan dans le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (le «Forum mondial»), le principal cadre multilatéral de coopération gouvernementale sur l'évasion et la fraude fiscales. Le Forum mondial compte 101 juridictions membres, dont tous les pays du G20. Créé en 2000, le Forum mondial a été placé sur le devant de la scène en 2008, lors de l'éclatement de la crise financière mondiale, qui a fait de la transparence fiscale et de l'évasion et la fraude fiscales des priorités de l'agenda politique. La transparence fiscale est toujours à l'ordre du jour du G20 depuis son premier sommet à Washington, D.C., en novembre 2008.

Le Forum mondial dirige la mise en œuvre de la «norme en matière de transparence et d'échange de renseignements» élaborée par l'OCDE en 2004.⁵⁹ Cette norme a pour objectif de fournir un accord type qui puisse être introduit dans les conventions fiscales bilatérales et multilatérales et de fixer des règles et des droits fiscaux pour un échange efficace d'informations entre les autorités fiscales «sur demande» sur des questions fiscales et judiciaires et lorsqu'il est «prévisible» que les renseignements sont pertinents aux fins de l'application des obligations fiscales. Elle tend à assurer que les renseignements, y compris les informations bancaires et fiduciaires, sont mis à la disposition des autorités fiscales et que les mécanismes adéquats sont mis en place pour soutenir ces échanges.

Tous les membres du Forum mondial ont pris l'engagement d'appliquer la norme, qui a également été approuvée par le G20 et le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale des Nations unies (qui a aligné le modèle de convention fiscale des NU sur la norme).

Le Forum mondial publie régulièrement un «rapport d'étape», qui classe les juridictions membres en trois catégories: (i) celles qui ont «effectivement appliqué» la norme fiscale internationale, (ii) celles qui ont «pris l'engagement» de respecter la norme fiscale internationale, mais ne l'ont «pas encore réellement mis en œuvre» (la «liste grise») et (iii) celles qui ne se sont pas engagées à respecter la norme fiscale internationale (la «liste noire»). Au moment de rédiger cet article⁶⁰, Montserrat, Nauru et Niue ainsi que le Guatemala et l'Uruguay étaient inscrits sur la «liste grise». Étant donné que toutes les juridictions surveillées par le Forum mondial se sont engagées à appliquer la norme fiscale internationale, aucune juridiction n'a été placée sur la «liste noire».⁶¹

⁵⁹ La norme a été élaborée sur la base du modèle de convention sur l'échange de renseignements à des fins fiscales de 2002 et sur l'article 26 du modèle OCDE de convention fiscale..

⁶⁰ Les informations reposent sur la liste mise à jour le 6 juillet 2011.

⁶¹ Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la norme fiscale internationale par les juridictions examinées par le Forum mondial de l'OCDE, Progrès accomplis au 6 juillet 2011. <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf>>.

7.2.2. The Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters

La convention de 1998 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale a été élaborée conjointement par l'OCDE et le Conseil de l'Europe dans le but de promouvoir «*la coopération internationale pour une amélioration de l'application des législations fiscales nationales tout en respectant les droits fondamentaux des contribuables ... et de combattre en particulier l'évasion et la fraude fiscales*». ⁶²

La convention a été modifiée en 2010 à la suite de l'appel lancé par le sommet du G20 visant à faire bénéficier les pays en développement des avantages procurés par le climat international de coopération fiscale renforcée et par une approche multilatérale pour les échanges de renseignements. Un protocole d'amendement de la convention a été ouvert à la signature lors de la réunion du Conseil ministériel de l'OCDE en mai 2010. Le protocole a pour but d'aligner la convention sur la norme du Forum mondial concernant l'échange de renseignements à des fins fiscales. Il prévoit en outre une faculté d'échange automatique de renseignements, qui peut être mise en place par le biais d'une convention administrative entre les autorités compétentes qui le souhaitent. Alors que la convention n'était ouverte, à l'origine, qu'aux membres de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe, elle est désormais ouverte à tous les pays.

Encadré 7.1. Coopération internationale: l'agenda des syndicats

Le TUAC affirme que l'approche suivie par l'OCDE et le Forum mondial en matière d'échange d'informations entre les autorités fiscales est trop limitée, en ce qu'elle repose sur des demandes de renseignements plutôt que sur un échange automatique. La transparence et la publication d'informations sur la propriété véritable – accès à l'identité réelle des titulaires de comptes bancaires, des propriétaires d'actions, d'obligations et d'autres titres – demeurent également problématiques dans de nombreuses juridictions de l'OCDE, dont les États-Unis. Alors que le TUAC se réjouit, en principe, de la publication des listes «grise» et «noire» de l'OCDE, dans la pratique, des points d'interrogation très réels demeurent en suspens sur une approche dont le résultat est que très peu de places financières figurent sur la «liste grise» et aucune sur la «liste noire». Pour éviter aux juridictions d'être inscrites sur la liste «grise», il leur suffit de signer douze conventions bilatérales conformes à la norme – les paradis fiscaux et autres centres financiers extraterritoriaux peuvent aisément atteindre ce seuil en signant des conventions entre eux – et un simple engagement leur évite de se retrouver sur la «liste noire». Par ailleurs, le TUAC observe que le classement de la Chine dans le rapport d'étape parmi les juridictions ayant «effectivement appliqué la norme fiscale internationale» exclut ses «régions administratives spéciales». En d'autres termes, Hong Kong et Macao, tous deux membres du Forum mondial, devraient apparaître séparément sur la «liste grise».

Le TUAC invite instamment l'OCDE à renforcer le Forum mondial et d'autres initiatives de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et en particulier:

1. Forum mondial: à veiller à ce que les membres du Forum mondial incluent toutes les places financières;
2. «Liste grise»: à veiller à ce que le Forum mondial évalue le respect de la norme internationale par les juridictions membres individuellement de sorte qu'elles soient inscrites séparément sur la «liste grise»;
3. Échange de renseignements: à exiger la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations entre les autorités fiscales nationales en tenant dûment compte d'exigences minimales de confidentialité et à prévoir la publication obligatoire d'informations sur la propriété réelle de tous les actifs (obligations, capitaux et autres actifs).

⁶² Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale: http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_33767_2489998_1_1_1_1,00.html.

7.3. Ciblage des entreprises multinationales

7.3.1. Prix de transfert

L'OCDE a également élaboré des règles destinées aux multinationales dans le cadre de son effort pour contrer l'évasion et la fraude fiscales internationales. Comme l'ont expliqué Robinson et Clausing aux chapitres 4 et 5, les multinationales font appel à diverses techniques pour réduire leur charge fiscale mondiale, notamment en transférant des revenus par le biais des prix de transfert.

On entend par prix de transfert⁶³ les prix de transactions s'inscrivant dans le cadre d'échanges internationaux entre des entreprises appartenant au même groupe – par exemple des transactions entre une filiale et sa société mère ou entre des filiales de la même société mère (ou «transactions intragroupe»). À la différence des transactions intervenant entre deux entreprises indépendantes, qui impliqueraient la négociation d'un juste prix du marché («prix de pleine concurrence»), des entreprises associées peuvent fausser les prix afin de minimiser leurs profits dans des juridictions à fiscalité élevée et de maximaliser leurs profits dans les juridictions à faible fiscalité (comme les paradis fiscaux), allégeant ainsi leur charge fiscale globale.

Ces «prix abusifs» de transfert ont des conséquences négatives manifestes et significatives sur les autorités nationales chargées de la perception des impôts. Selon les estimations du Tax Justice Network, les échanges à l'intérieur des multinationales représenteraient entre 60 et 70 % de l'ensemble du commerce international. Clausing (voir l'annexe 1) évalue la perte pour le gouvernement américain entre 57 et 90 milliards de dollars en 2008, tandis que la perte annuelle de recettes fiscales dans le monde est estimée à plusieurs centaines de milliards de dollars.⁶⁴

Les principes de l'OCDE de 1995 applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales, révisés pour la dernière fois en 2010, sont le principal instrument international de l'OCDE pour éviter la perte de recettes fiscales découlant des prix de transfert. Ils fournissent des lignes directrices sur l'application du «principe de pleine concurrence» pour la valorisation à des fins fiscales des transactions internationales entre entreprises associées.

L'OCDE inclut également des recommandations sur le respect des obligations fiscales, notamment les prix de transfert, dans ses principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (EMN).⁶⁵ Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales sont un instrument majeur destiné à favoriser une conduite responsable des entreprises dans un environnement mondialisé. Mis à jour en 2011, ils couvrent un large éventail de sujets allant des droits de l'homme à l'emploi en passant par la publication

⁶³ La détermination des prix de transfert est une pratique parfaitement légale, ce qui est illégal c'est la détermination de prix de transfert abusifs.

⁶⁴ Le Tax Justice Network cite comme source de cette estimation la *Global Financial Integrity*: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=91&subid=91&idcat=139&idart=25

⁶⁵ Les principes directeurs ont été signés par 42 gouvernements représentant la plupart des pays industrialisés du monde, à la notable exception de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie et de la Russie. Le texte complet de ces principes peut être consulté en français et en anglais à l'adresse: http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html.

d'informations et l'impôt.⁶⁶ Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, ils ne sont pas non plus d'application volontaire et présentent les attentes des gouvernements en matière de comportement des entreprises. Singulièrement, ils imposent aux gouvernements signataires de mettre en place un mécanisme de recours – un point de contact national (PCN) – afin de résoudre les problèmes posés par l'application des principes directeurs. Les syndicats peuvent présenter des recours auprès des points de contact nationaux soutenus par les gouvernements sur des violations des principes directeurs par une entreprise multinationale dont le siège est situé dans un pays signataire desdits principes. À ce jour, les syndicats ont formé 131 recours au titre des principes directeurs.

Le chapitre intitulé «Fiscalité» des Principes directeurs impose aux EMN de «*contribuer aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant avec ponctualité les impôts dont elles sont redevables*» et de «*se conformer à la lettre comme à l'esprit des lois et règlements fiscaux des pays où elles opèrent*».⁶⁷ Les recommandations accordent une attention particulière à l'importance de «*communiquer en temps voulu aux autorités compétentes les informations*» et de se conformer dans leurs pratiques de prix de transfert au principe de pleine concurrence. Les commentaires expliquent en outre que les transactions des EMN «*ne devraient pas être structurées en vue d'obtenir des résultats fiscaux sans rapport avec les conséquences économiques sous-jacentes de la transaction...*». Et ils insistent sur l'importance de fournir des réponses rapides et complètes aux demandes de renseignements formulées par un autre pays, dans le cadre d'une convention fiscale par exemple, et reconnaissent que les pays en développement sont en butte à une inégalité flagrante dans leur accès aux informations des EMN.

7.3.2. Gouvernance d'entreprise

Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales recommandent également que les conseils d'administration assument un rôle plus actif dans l'évaluation du risque fiscal. Ils enjoignent aux EMN de «*considérer la gouvernance fiscale et la discipline fiscale comme des éléments importants de leurs mécanismes de contrôle et de leurs systèmes de gestion des risques au sens large*» et affirment que «les conseils d'administration devraient adopter des stratégies de gestion du risque fiscal qui permettent d'identifier et d'évaluer pleinement les risques financiers, réglementaires et de réputation associés à la fiscalité». Les commentaires fournissent d'autres lignes directrices sur la nécessité d'instaurer des systèmes de contrôle fiscal interne et d'informer les conseils d'administration de tous les risques fiscaux potentiels.

⁶⁶ Les principes directeurs comprennent les chapitres suivants: I. Concepts et principes, II. Principes généraux, III. Publication d'informations, IV. Droits de l'homme, V. Emploi et relations professionnelles, VI. Environnement, VII. Lutte contre la corruption, VIII. Intérêts des consommateurs; IX. Science et technologie; X. Concurrence et XI. Fiscalité

⁶⁷ Paragraphe 1 du chapitre XII Fiscalité.

⁶⁸ Commentaire sur le paragraphe 1 du chapitre XI Fiscalité.

Encadré 7.2. Cibler les multinationales: l'agenda des syndicats ⁶⁹

Les partisans d'une justice fiscale ont critiqué l'OCDE pour s'être appuyée sur le principe excessivement complexe de «pleine concurrence» en guise de réponse à la problématique des prix de transfert abusifs. Selon Richard Murphy, conseiller fiscal du Trades Union Congress britannique (TUC), la solution appropriée réside dans le renforcement de la transparence de la comptabilité des EMN et, en particulier, de la déclaration pays par pays qui impliquerait une déclaration des EMN: les noms des pays dans lesquelles la multinationale opère, les noms sous lesquels elle opère et ses résultats financiers dans chaque pays.⁷⁰ Plusieurs gouvernements sont favorables à un système de déclaration pays par pays, y compris, depuis peu, les Pays-Bas, le Parlement néerlandais ayant adopté en juillet 2011 une motion appelant le gouvernement à faire en sorte que «la déclaration pays par pays devienne une norme internationale».⁷¹

Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales donnent aux syndicats la possibilité de présenter des recours contre les multinationales qui ne respectent pas la discipline fiscale, notamment dans leurs pratiques en matière de prix de transfert. En avril 2011, cinq ONG⁷² ont déposé plainte auprès des points de contact nationaux suisse et canadien au sujet des pratiques d'une filiale zambienne de Glencore International AG (Suisse) et de First Quantum Minerals Ltd. (Canada). Sur la base des informations fournies dans un rapport publié⁷³, les plaignants ont allégué que la filiale faussait les prix de vente du cuivre en faveur de Glencore en violation du principe de pleine concurrence. Ils affirmaient que les revenus nets de la filiale s'en trouvaient diminués de plusieurs centaines de millions de dollars, réduisant ainsi considérablement les recettes fiscales des autorités zambiennes.

Le TUAC appelle l'OCDE:

1. à promouvoir la transparence de la comptabilité des entreprises: entreprendre une étude approfondie des différentes options permettant d'accroître la transparence de la comptabilité des EMN en s'appuyant sur l'expérience des initiatives existantes en faveur de la transparence; procéder à une évaluation des coûts et des bénéfices de l'établissement d'une norme de déclaration pays par pays; définir les étapes suivantes de l'élaboration de cette norme.

Le TUAC encourage les syndicats à:

2. utiliser les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales: envisager de déposer des recours au titre des principes directeurs de l'OCDE, qui fournissent les moyens de tenir une EMN pour responsable dans son pays d'origine pour non-respect de la discipline fiscale à l'étranger, y compris en matière de prix de transfert abusifs.

⁶⁹ Ce résumé se fonde sur la base de données des précédents gérée par l'Observatoire de l'OCDE: http://oecdwatch.org/cases/Case_208.

⁷⁰ Le concept de déclaration pays par pays a été développé par Richard Murphy et cette description repose sur une note de Tax Justice Network sur la déclaration pays par pays: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country_reporting_-_080322.pdf>

⁷¹ Le gouvernement néerlandais soutient la déclaration pays par pays: <<http://taxjustice.blogspot.com/2011/07/netherlands-in-support-of-country-by.html>>

⁷² SHERPA (France), le Center for Trade Policy and Development (Zambie), la Déclaration de Berne (Suisse), l'Entraide Missionnaire (Canada) et Mining Watch (Canada).

⁷³ Le rapport a été publié par les sociétés d'audit internationales Grant Thornton et Econ Pöyry.

7.4. Renforcement des capacités dans les pays en développement

L'OCDE œuvre également à renforcer les capacités des administrations fiscales dans les pays en développement, l'impôt jouant le double rôle d'outil générant des recettes susceptibles de réduire la dépendance de ces pays vis-à-vis de l'aide et d'outil de responsabilité publique.

En 2010, le comité d'aide au développement et le comité des affaires fiscales de l'OCDE ont mis sur pied un groupe de travail informel sur la fiscalité et le développement rassemblant diverses parties prenantes, tels que des représentants des gouvernements de pays membres et non membres de l'OCDE, des entreprises privées, des syndicats et des ONG. Le groupe de travail a été chargé d'élaborer des recommandations sur le renforcement des capacités des administrations fiscales dans les pays en développement, la transparence de la comptabilité des multinationales, les prix de transfert et l'échange de renseignements concernant la fraude fiscale. Son sous-groupe chargé de la transparence dans la déclaration des données financières des entreprises multinationales a publié un rapport qui énumère une série de priorités pour les travaux futurs, à savoir la déclaration pays par pays, le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale et la publication des comptes légaux.

L'OCDE est membre du Dialogue fiscal international (DFI)⁷⁴, aux côtés de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale, du Department for International Development (DFID, Royaume-Uni) et de la Banque interaméricaine de développement, qui a été créée en 2005 pour répondre à l'appel lancé lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement pour un dialogue international renforcé sur les questions fiscales. Le Dialogue fiscal international a pour but de stimuler et de soutenir les discussions sur les affaires fiscales entre les administrations fiscales nationales, les organisations fiscales régionales et les organisations internationales.

L'OCDE a également entamé une coopération régionale sur la fiscalité, qui organise des réunions et des consultations régulières avec le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), le Centre de rencontre et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF), l'Organisation intra-européenne des organisations fiscales (IOTA), le Study Group on Asian Tax Administration and Research (SGATAR) et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF).

Encadré 7.3. Fiscalité et développement: l'agenda des syndicats

Le TUAC soutient fermement la priorité accordée par l'OCDE à la politique fiscale et au développement. Les efforts destinés à créer une structure internationale efficace pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales sont aussi importants que le soutien au renforcement des administrations fiscales dans les pays en développement.

Outre la réalisation d'études approfondies en vue de soutenir l'élaboration d'une norme internationale pour la déclaration pays par pays des EMN, le TUAC appelle l'OCDE à :

1. soutenir des initiatives régionales telles que le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF);
2. impliquer les Nations unies: impliquer davantage le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale et d'autres agences des NU dans son travail.

7.5. Réduire les impôts pour stimuler la croissance du secteur privé

Ces dernières années, l'OCDE a défendu un vaste programme de réformes des régimes fiscaux afin de contribuer à promouvoir la croissance et la compétitivité du secteur privé. L'édition 2009 de la publication phare de l'OCDE «Objectif croissance» attribue clairement aux régimes fiscaux l'objectif d'éviter de fausser les choix des entreprises afin de stimuler la croissance du PIB.⁷⁵ Le dosage politique recommandé par l'OCDE n'est pas neutre pour les ménages qui travaillent. Il préconise des réformes fiscales visant à augmenter et à étendre les taxes sur la consommation, telles que la TVA et les impôts fonciers. Parallèlement, il appelle à réduire l'impôt sur le revenu des entreprises et des personnes physiques, ainsi que les charges sociales des employeurs.

L'OCDE affirme qu'«*imposer la consommation et les biens fonciers semble avoir des effets négatifs significativement moindres sur le PIB que l'imposition des revenus*», tandis que les impôts sur le revenu des sociétés «*ont un impact particulièrement négatif sur le PIB par habitant*» et sur la «*croissance des entreprises les plus dynamiques et innovantes*». L'OCDE voit aussi d'un bon œil l'imposition des revenus du capital (intérêts, dividendes et plus-values) à des taux plus bas que les revenus du travail.

Les recommandations de l'OCDE aux États membres se résument pour l'essentiel à un programme de réduction d'impôts, comme le montrent les exemples suivants⁷⁶ :

- Réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques: Autriche, Australie, Finlande, Italie, Norvège, Pologne, Danemark, Suède et États-Unis;
- Réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les ménages à faible revenu, les familles monoparentales ou les deuxièmes apporteurs de revenu: Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne, Irlande et Slovaquie;
- Réduire l'impôt sur le revenu du travail en général ou des apporteurs de faible revenu, une réduction notamment financée par des réductions des dépenses publiques: Belgique, République tchèque, Grèce et Turquie;
- Réduire les charges sociales des employeurs: Allemagne, Hongrie, Pologne et Slovaquie;
- Réduire l'impôt sur le revenu des sociétés: Japon;
- Réduire l'impôt sur le revenu du capital: Canada;
- Augmenter les impôts fonciers: Danemark, Finlande, Japon et Suède;
- Augmenter, introduire ou élargir les taxes sur la consommation, comme la TVA: Mexique, Pays-Bas et États-Unis.

La motivation qui sous-tend ces recommandations est de «*déplacer la structure fiscale des impôts sur les revenus mobiles vers des impôts moins mobiles, tels que la consommation*»⁷⁷ dans le cadre d'une hausse des échanges et des investissements ainsi que d'une libéralisation financière transnationale croissante. Les assiettes fiscales mobiles sont les plus touchées par la mondialisation et devraient être réduites afin de limiter le risque d'arbitrage fiscal.

⁷⁵ Voir «Réformes économiques: Objectif croissance 2009»

http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34117_41935009_1_1_1_1,00.html.

⁷⁶ Voir «Réformes économiques: Objectif croissance 2011: Notes par pays»

http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_2649_37443_47449183_1_1_1_37443,00.html.

⁷⁷ Les citations de l'OCDE sont extraites de «Taxation and Economic Growth» - Document du département des affaires économiques de l'OCDE n° 62, juillet 2008 (en anglais): [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp\(2008\)28&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp(2008)28&doclanguage=en).

L'impôt sur le revenu des sociétés est particulièrement mobile puisque les EMN peuvent se déplacer vers des juridictions fiscalement plus favorables. Les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont aussi soumis à une concurrence internationale et à un arbitrage, étant donné que les pays se font concurrence pour attirer des travailleurs hautement qualifiés. À l'inverse, selon l'OCDE, l'imposition des travailleurs moins qualifiés et de la consommation est moins affectée par la mondialisation «*parce que ces assiettes fiscales sont moins mobiles*». Les impôts fonciers «*sont considérés comme les moins touchés par la mondialisation*».

7.6. Régimes fiscaux et stabilité financière

Une autre raison de déplacer la fiscalité des revenus et du capital vers la consommation est la crainte concernant l'effet incitatif des systèmes d'imposition en faveur du financement par la dette. «*Une double imposition [par l'impôt sur le revenu des sociétés doublé d'une taxe sur les dividendes] peut produire un effet incitatif en faveur d'un financement de l'investissement par l'endettement plutôt que par des fonds propres*». Cette incitation exerce non seulement une «*discrimination envers les entreprises qui ont moins aisément accès au financement par l'emprunt*», mais elle peut effectivement alimenter un endettement externe excessif de l'économie.

Les liens entre les régimes fiscaux et la stabilité financière sont au cœur des nouveaux travaux en cours à l'OCDE. La combinaison de places financières extraterritoriales, d'une «*innovation*» financière conduisant à des véhicules et des produits d'investissement peu réglementés – produits dérivés, fonds d'investissement spéculatifs – et du traitement fiscal susvisé favorable à l'endettement a donné un coup d'accélérateur à l'arbitrage fiscal et à des stratégies de fraude fiscale à l'échelle mondiale. Les multinationales ont largement l'occasion de pratiquer les stratégies de «*double dip*», par lesquelles les versements d'intérêts sur une seule dette sont déduits deux fois de la comptabilité de l'entreprise dans deux juridictions différentes. La croissance phénoménale de la titrisation de la dette par les banques avant l'éclatement de la crise de 2008 a été bien plus loin que la simple justification théorique de la «*diffusion*» des risques de défaillance des emprunteurs entre les marchés et les catégories d'actifs. La motivation réelle était la fraude fiscale. En somme, lorsque les systèmes fiscaux ne sont pas calibrés en fonction de la taille du secteur financier, ils peuvent réduire artificiellement le coût du financement de transactions et d'investissements qui, sans cela, ne seraient pas viables, ce qui peut à son tour aboutir à des prix abusifs des actifs et donc des risques... comme ce fut le cas en 2008.

En raison de la priorité croissante qu'elle accorde au rôle de la fiscalité dans la stabilité financière, l'OCDE paraît avoir assoupli sa position sur l'imposition des transactions financières. Historiquement, l'OCDE était opposée à une «*taxe Tobin*», en partie en raison de l'impact négatif d'une telle taxe sur les liquidités, mais aussi, peut-être, en raison de sa foi dans des marchés ouverts, transparents et efficaces. Dans un document récent⁷⁸, l'expert financier principal de l'OCDE, Adrian Blundell-Wignall, a toutefois jugé intéressant de créer une taxe sur les transactions financières (TTF) sur les opérations de produits dérivés de gré à gré, «*dont l'importance retomberait essentiellement sur [les institutions financières internationales importantes pour le système] et les activités réglementaires d'arbitrage et de jeux d'argent, par opposition à une spéculation à plus long terme par les utilisateurs finaux*».

⁷⁸ «*Systemically important financial institutions, derivatives and financial stability*», *Tendances des marchés de capitaux* (OCDE), juin 2011 (en anglais) : <http://www.oecd.org/dataoecd/62/10/48299884.pdf>.

7.7. Réformes fiscales et inégalité

En fait, à première vue, l'argument en faveur de la réduction des impôts sur les revenus du travail afin de promouvoir la croissance et l'emploi est séduisant. Cependant, l'impact positif net n'est pas aussi clair que les experts fiscaux de l'OCDE le souhaiteraient. Les Perspectives de l'emploi de l'OCDE pour 2008 suggéraient que l'impact à long terme des réductions des charges sociales des employeurs sur les niveaux d'emploi était limité.⁷⁹ Les employeurs ont soit déclaré une hausse des profits à la suite des réductions d'impôt soit (lorsque les syndicats ont été efficaces) une hausse des salaires de la main-d'œuvre existante, mais aucune création d'emplois à proprement parler. Il est probable que l'insistance de l'OCDE à réduire les charges sociales des employeurs deviendra un problème de plus en plus aigu avec le temps, dans la mesure où ces réductions entraînent des pertes de recettes considérables et pourraient déstabiliser le financement de la sécurité sociale.

Plus fondamentalement, le passage d'une fiscalité directe à une fiscalité indirecte soulève des questions concernant l'inégalité. L'OCDE concède que son train de réformes «réduirait la progressivité» et «creuserait les inégalités, notamment au bas de l'échelle des salaires étant donné que les impôts sur la consommation sont moins progressifs que les impôts sur le revenu des personnes physiques». En conséquence, les gouvernements doivent trouver «un compromis entre des politiques fiscales qui dopent le PIB par habitant et l'équité». Pour trouver ce compromis, l'OCDE considère qu'«il vaut mieux avoir recours au système de prestations sociales [c'est-à-dire les filets de protection sociale] pour répondre aux inquiétudes concernant la distribution»⁸⁰ plutôt que de faire appel au système d'imposition. Cependant, les perspectives d'extension des filets de protection sociale pour compenser la dégressivité croissante des systèmes fiscaux paraissent assez minces à court terme, étant donné que l'OCDE elle-même préconise des réductions des cotisations sociales des employeurs et que les gouvernements doivent relever d'énormes défis en matière d'assainissement des finances publiques, que les taux de chômage avoisinent les 10 % dans les pays de l'OCDE, que les taux de sous-emploi se situent à 20 % et que les niveaux de pauvreté et de misère sociale grimpent.

L'OCDE a beaucoup étudié la fraude fiscale et l'arbitrage fiscal, la nécessité d'étendre l'assiette de l'impôt de l'économie réelle et les effets dommageables de nombreuses dépenses fiscales. Pourtant, en dépit des travaux récents, l'OCDE n'a peut-être pas encore saisi toutes les implications des multiples exonérations fiscales dont bénéficie le secteur financier. Les assiettes de l'impôt se sont rétrécies comme peau de chagrin au cours des dix dernières années parce que les systèmes d'imposition étaient conçus pour l'économie réelle (impôt sur le revenu des sociétés, impôt sur le revenu des personnes physiques, TVA, impôt foncier, etc.) et non pour faire face à la complexité et à la taille sans cesse croissantes du secteur financier. Dans les économies de l'OCDE, les services bancaires et d'autres services financiers sont généralement exonérés de TVA. Pourtant, ce sont les secteurs qui ont connu la croissance la plus forte au cours de la décennie écoulée et qui auraient potentiellement généré la croissance la plus marquée en termes de recettes. La dimension fiscale des marchés des produits dérivés doit encore être sérieusement prise en compte par les législateurs. Le signe d'une réflexion nouvelle sur l'imposition des transactions financières est bienvenu, mais l'OCDE doit désormais le traduire dans les faits par le biais d'une réforme politique.

⁷⁹ *Perspectives de l'emploi, OCDE (2009), page 73.*

⁸⁰ «Taxation and Economic Growth» – Document du département des affaires économiques de l'OCDE n° 62, juillet 2008: [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp\(2008\)28&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp(2008)28&doclanguage=en). Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation – Tax Policy Brief, OCDE, décembre 2010(en anglais): <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/46600079.pdf>.

Encadré 7.4. Réforme fiscale: l'agenda des syndicats

Le mouvement syndical estime que l'imposition doit d'abord et avant tout jouer un rôle de cohésion sociale et de redistribution des revenus au sein de la société. Le TUAC considère que l'OCDE doit, de toute urgence, tirer les leçons de la crise et, en particulier, saisir l'importance de résoudre les inégalités, dont il est aujourd'hui largement admis qu'elles ont été l'un des principaux facteurs de la crise. L'OCDE doit recentrer son programme de réforme fiscale pour en faire un programme progressif qui déplace la priorité des politiques fiscales vers des objectifs de justice distributive. En outre, le TUAC considère que des arguments convaincants plaident en faveur d'une taxe sur les transactions financières.⁸¹

Globalement, le TUAC appelle l'OCDE:

1. à aborder le problème des inégalités: garantir une approche équilibrée de la réforme fiscale pour promouvoir la croissance et réduire les inégalités – la confiance placée par l'OCDE dans les filets de protection sociale pour faire face aux inégalités croissantes est illusoire, étant donné ses propres politiques et les pressions d'assainissement des finances publiques que la crise a fait peser sur les gouvernements;
2. à accorder la priorité à la fiscalité et à la stabilité des marchés financiers: accélérer son analyse politique des liens entre les systèmes d'imposition et la stabilité des marchés financiers et jeter tout son poids dans la balance en faveur de la campagne internationale pour la création de la TTF, qui est soutenue par plusieurs gouvernements de pays membres de l'OCDE.

Encadré 7.5. Crise financière et fiscalité – Une perspective européenne [par Mechthild Schrooten]

La crise financière internationale de 2008-2009 a gravement secoué les 17 États membres de la zone euro: le PIB réel s'est effondré, le chômage a fait un bond spectaculaire, de nombreuses banques et institutions financières ont été mises à mal. L'une des raisons majeures de la crise financière est à rechercher dans l'économie néoclassique dominante. Dans la quasi-totalité des États membres, des plans de déréglementation approfondie, notamment dans le secteur financier, ont entraîné des défaillances de certains marchés, qui ont été à l'origine de l'émergence de la crise économique la plus grave depuis la Grande Dépression. La crise financière et ses conséquences ont relancé le débat sur le rôle du gouvernement, la fiscalité, l'évasion et la fraude fiscales ainsi que sur les responsabilités générales du secteur public.

Pendant de nombreuses années, économistes et politiciens ont convenu de dégraisser le secteur public et de réduire la «charge fiscale». À l'ère de la mondialisation et de l'intégration européenne, les faibles taux d'imposition des entreprises étaient considérés comme un moyen de gagner un avantage comparatif⁸² dans l'Union européenne, où les gouvernements nationaux sont compétents en matière d'imposition et, en particulier, d'imposition directe.

.../.

⁸¹ *Les paramètres d'une taxe sur les transactions financières et le déficit de financement des biens publics mondiaux par les pays de l'OCDE, 2010 – 2020*, document du TUAC, février 2010, http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/06/7C/document_doc.phtml.

⁸² *La politique fiscale a des répercussions importantes sur les décisions d'investissement internationales. Environ un tiers des profits réalisés à l'étranger déclarés par les sociétés américaines en 2003 provenait de trois petits pays (Pays-Bas, Irlande et Bermudes). Citation extraite de Faulhaber, Lilian V (2009), «Sovereignty, Integration, and Tax Avoidance in the European Union: Striking the Proper Balance», disponible sur: <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/new-folder/faulhaber.pdf> (consulté pour la dernière fois le 24 juin 2011).*

De ce fait, dans la zone euro, nombreux sont les pays qui ont décidé de réduire sensiblement les impôts pour attirer des investisseurs étrangers. Le cadre juridique de l'UE a soutenu une concurrence effrénée entre les États membres, comme l'illustre le cas de l'Irlande. Avant la crise, l'Irlande était un paradis fiscal pour les investisseurs internationaux et les intermédiaires financiers, mais aujourd'hui, le pays est en butte à de graves problèmes financiers et budgétaires parce que l'État a dû renflouer de nombreuses banques et contrer les effets de la crise dans l'économie réelle.

Au cours de la dernière décennie, les réductions d'impôts ont exercé une pression sur les finances publiques dans le monde entier. Souvent, les gouvernements se sont engagés dans la voie des déficits budgétaires. Au cours de la même période, les déficits publics déclarés ont souvent été utilisés comme arguments pour réduire la taille du secteur public dans son ensemble. En Europe, cette situation s'est accompagnée de changements institutionnels à l'échelle supranationale: la Cour de justice européenne (CJEU) a limité la capacité des États membres individuels à réprimer l'évasion fiscale (Faulhaber, 2009). L'affaiblissement des finances publiques était donc le principe de base de la politique européenne.

Toutefois, en temps de crise, il est devenu évident que la fourniture de biens publics et les programmes d'intervention du gouvernement étaient cruciaux pour la survie du système. Comme l'apprend l'économie du développement, les services publics et l'infrastructure sont des piliers du développement économique, de la croissance, de la stabilité et de la durabilité. Lorsque l'on analyse les politiques budgétaires, il convient de distinguer entre différents types de recettes publiques. Généralement, les impôts sont levés par le biais de paiements réguliers et sur des activités économiques officielles, tandis que l'économie parallèle échappe à l'impôt. Fondamentalement, au sein de l'UE, chaque gouvernement national est compétent en matière de politique budgétaire et de législation fiscale, alors que seuls les gouvernements situés en dehors de la zone euro ont une influence sur leur monnaie nationale. Les 17 membres de la zone euro ne possèdent pas cette influence, car ils doivent agir collectivement en matière de monnaie.

Une réglementation extraordinairement forte des activités économiques pourrait inciter à agir sur l'économie parallèle. Dans le même temps, une réglementation faible rend plus probable des attaques spéculatives contre le système monétaire. Tel est précisément le dilemme auquel se heurtent actuellement les membres de la zone euro.



CHAPITRE 8 DES STRATÉGIES DE CHANGEMENT

par David Robinson

Ce chapitre résume les principales tentatives visant à contrer les prix de transfert et d'autres stratégies d'évasion fiscale. Alors que le chapitre 6 expose les options politiques et la proposition actuelle de réforme de l'imposition des sociétés aux États-Unis et que le chapitre 7 se centre sur l'OCDE, le chapitre qui suit présente un dernier point de vue critique sur les divers efforts déployés à l'échelle internationale. Cette section met également en évidence le point de vue syndical sur les stratégies de changement, c'est-à-dire sur la nécessité d'un nouveau contrat: un impôt juste et raisonnable versé aux recettes publiques par les entreprises multinationales pour la fourniture de services publics efficaces et de qualité dans toutes les communautés.

8.1. Réglementer les prix de transfert

Comme indiqué précédemment, on entend par prix de transfert le prix qu'une entreprise facture à une filiale ou à une succursale pour un produit, un service, un prêt ou pour l'utilisation de biens incorporels tels que des droits ou des redevances de propriété intellectuelle. Il s'agit d'une pratique commerciale normale et courante des multinationales et des conglomérats. Cependant, les multinationales profitent souvent de ces transactions intragroupe pour réduire ou transférer des revenus et des profits d'une juridiction à fiscalité élevée vers une juridiction à fiscalité faible, échappant ainsi à l'impôt (encadré 8.1). Les entreprises peuvent procéder en gonflant artificiellement les coûts des produits ou des services qu'elles facturent à une agence, succursale, division ou filiale située dans un État où l'imposition est faible (encadré 8.2).

Encadré 8.1. L'exemple de la Chine: IED et bénéfiques s'évanouissent dans la nature

L'expansion rapide de l'économie chinoise ces dernières années a attiré des flux énormes de capitaux et d'investissements étrangers. En 1980, les IED totaux s'élevaient à peine à 57 millions de dollars, mais ils avaient atteint 35,8 milliards de dollars en 1995 et avaient grimpé à 92,4 milliards de dollars en 2008. Dans le même temps, plus de la moitié de toutes les entreprises étrangères opérant en Chine ont néanmoins déclaré des pertes d'exploitation nettes et n'ont pas acquitté d'impôts. Dans des conditions commerciales normales, l'incapacité à faire des bénéfices aurait déclenché un exode massif de Chine. En fait, de nombreuses entreprises ont simplement recours aux prix de transfert pour éviter de payer des impôts en Chine. Une étude de l'Institut statistique national a conclu que près des deux tiers des entreprises qui prétendent perdre de l'argent ont artificiellement gonflé leurs pertes en recourant aux prix de transfert. Selon l'étude, en une seule année, les prix de transfert ont généré une perte de 4,39 milliards de dollars d'impôts pour le trésor chinois. La Chine n'est pas le seul pays émergent ou en développement à souffrir des prix de transfert. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) indique que 84 % des pays en développement estiment que les entreprises basées à l'étranger transfèrent des revenus vers les sociétés mères afin d'échapper à leurs obligations fiscales.

Sources: P. Sikha et H. Willmott, «The dark side of transfer pricing: Its role in tax avoidance and wealth retentiveness», *Critical Perspectives on Accounting* No. 21 (2010), p. 342-356. Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Prix de transfert* (Genève et New York, 1999), p. 31.

Encadré 8.2. Combien pour ce seau dans la vitrine?

Dans une étude sur les données des douanes américaines, Pak et Zdanowicz ont constaté quelques prix inhabituellement élevés pour certains produits importants et des exportations extraordinairement sous-évaluées. Ils citaient comme exemple des seaux en plastique fabriqués en République tchèque et facturés 972,98 dollars pièce. Aussi élevé soit ce montant, c'était presque une bonne affaire par rapport à un stylo à bille de Trinidad à 8 500 dollars ou à un détecteur de fumée allemand facturé 3 500 dollars.

Entre-temps, il y avait des affaires à saisir pour des produits exportés. Ainsi des chariots élévateurs à fourche destinés à la Jamaïque étaient vendus 384,14 dollars pièce, tandis que des lanceurs de missiles et de fusées destinés à Israël étaient disponibles à 52,03 dollars pièce.

Source: S.J. Pak et J. S. Zdanowicz, «An estimate of 2001 lost U.S. federal income tax revenues due to over-invoiced imports and under-invoiced exports», document de travail, Penn State University, 2002.

Les craintes concernant l'utilisation des prix de transfert pour échapper à l'impôt ne sont pas nouvelles et remontent à la fin du dix-neuvième siècle. Aux États-Unis, les premiers litiges concernant la manière dont les entreprises utilisaient des entités associées pour manipuler les prix des transactions sont apparus en 1836.⁸³ Dans les années 1920, face aux préoccupations croissantes face au phénomène des prix de transfert, le Congrès américain a adopté une série de lois destinées à empêcher les entreprises de transférer artificiellement des revenus vers d'autres entreprises soumises à leur contrôle. L'apogée de ce mouvement a été l'adoption du *Revenue Act* de 1928, qui incluait des dispositions destinées à faire en sorte que les transactions intragroupe soient réalisées comme si des entités différentes d'une même entreprise étaient pleinement en concurrence les unes avec les autres. Ce «principe de pleine concurrence» a été introduit dans la première convention fiscale signée entre les États-Unis et la France en 1932 et allait par la suite devenir la norme internationale réglementant les prix de transfert.⁸⁴

Sur le plan international, la Société des Nations s'est penchée sur la question des prix de transfert en 1933 et a commandé un rapport sur la manière dont ce problème était abordé par différents gouvernements dans le monde et sur l'ampleur internationale du phénomène. Plus tard cette même année, la Société des Nations a adopté le premier modèle de convention internationale sur les prix de transfert, baptisé «projet de convention adopté pour l'attribution de bénéfices à des fins fiscales».⁸⁵ La convention prévoyait que les bénéfices d'une entreprise ne pouvaient être imposés dans une autre juridiction si elle avait un «établissement permanent» dans un autre État. Dans de tels cas, les profits soumis à l'impôt seraient déterminés par les «prix ou rémunérations inscrits dans les livres comptables à la valeur qui prévaudrait entre personnes indépendantes agissant en régime de pleine concurrence».⁸⁶

⁸³ Voir *Delamter Est.*, 1 Whart. 362 (Pa. 1836).

⁸⁴ M. Oates et J. O'Brien, «The Arm's-Length Standard: Why it matters», *International Tax Journal* (juillet-août 2009), p. 12-13.

⁸⁵ M.B. Carroll, «Allocation of Business Income: The Draft Convention of the League of Nations», *Columbia Law Review*, Vol. 34, No. 3 (mars 1934), p. 473-498.

⁸⁶ Cité dans C.J. Taylor, «Twilight of the Neanderthals, or are bilateral double taxation treaty networks sustainable?», *Melbourne University Law Review*, Vol. 34 (2010), p. 286.

À la suite de ces développements, la plupart des pays industrialisés ont adopté une version ou l'autre du «principe de pleine concurrence» afin de réglementer les prix de transfert. Il s'agit de la norme énoncée dans l'*Internal Revenue Code* américain de 1986 (et ses amendements ultérieurs), dans les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert, dans la plupart des conventions fiscales bilatérales ainsi que dans les modèles de convention des Nations unies. La définition du principe de pleine concurrence la plus aboutie est peut-être donnée à l'article 9, paragraphe 1, du modèle de convention fiscale de l'OCDE:

«[Lorsque] les deux entreprises sont, dans leurs relations commerciales ou financières, liées par des conditions convenues ou imposées, qui diffèrent de celles qui seraient convenues entre des entreprises indépendantes, les bénéfiques qui, sans ces conditions, auraient été réalisés par l'une des entreprises mais n'ont pu l'être en fait à cause de ces conditions, peuvent être inclus dans les bénéfices de cette entreprise et imposés en conséquence.»

Le principe de pleine concurrence repose sur la norme en vertu de laquelle une transaction entre des entités associées devrait être facturée à un prix similaire à celui d'une transaction comparable réalisée entre des entités indépendantes. Dans sa forme la plus simple, le principe de pleine concurrence implique que si l'entreprise A vend des produits à une entreprise indépendante B à un prix unitaire X, l'entreprise A devrait facturer environ le même prix unitaire X pour tout produit vendu à une filiale, succursale ou autre unité associée. Si une transaction interne n'est pas valorisée au prix que l'entreprise A aurait facturé à l'entreprise B, alors les autorités fiscales peuvent déterminer que l'entreprise A s'est engagée dans des pratiques tarifaires dans le but d'échapper à l'impôt.

Les autorités fiscales utilisent généralement deux grandes méthodes pour appliquer le principe de pleine concurrence: la méthode fondée sur les transactions et celle fondée sur les profits. La première est la plus largement utilisée et se décline en plusieurs variantes, mais elle repose généralement sur la comparaison du prix d'une transaction intragroupe avec les prix du marché, en ajustant souvent d'autres coûts associés à un achat (comme les droits de douane) et en autorisant parfois une majoration raisonnable des coûts. La méthode fondée sur les profits, en revanche, s'appuie non pas sur les coûts d'une transaction interne, mais bien sûr les profits obtenus. Le profit est alors comparé à ce qu'il aurait normalement été dans le cas d'une transaction identique ou comparable avec une entreprise indépendante.⁸⁷

En dépit du large recours au principe de la pleine concurrence pour limiter l'évasion fiscale par les prix de transfert, un nombre croissant de critiques a mis au jour une série de limites. Des méthodes fondées sur les transactions pour évaluer les prix ont été développées alors que le commerce international et les transactions intragroupe étaient essentiellement dominés par des échanges visibles de produits physiques, matières premières ou produits manufacturés. Or, dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, le commerce des services et d'éléments moins visibles et incorporels comme la propriété intellectuelle prend de l'ampleur. Les multinationales peuvent utiliser ces transactions de biens incorporels pour transférer des revenus de juridictions à fiscalité élevée vers des juridictions à faible fiscalité. Ainsi, une entreprise multinationale peut imputer des frais de recherche et de développement dans un pays à forte fiscalité, ce qui réduit ses recettes nettes dans cette juridiction à des fins fiscales.

⁸⁷ Voir la *Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Prix de transfert (Genève et New York, 1999)*, p.8-11.

Par la suite, une filiale de cette entreprise établie dans une juridiction à faible fiscalité peut imposer des redevances à une société mère ou à une filiale dans le pays à fiscalité plus forte.

Les méthodes transactionnelles ne peuvent adéquatement traiter cette forme de détermination des prix de transfert. Pour que le principe de pleine concurrence puisse s'appliquer, la comparabilité est essentielle afin que les autorités fiscales puissent déterminer si un prix ou un profit est raisonnable et fiable. Cependant, il est souvent difficile, voire impossible de trouver des prix comparables pour les redevances ou les licences de propriété intellectuelle, par exemple. Un brevet, un dessin ou une marque sont normalement uniques et leur valeur est largement subjective.⁸⁸ Cela ouvre des failles géantes qui permettent aux entreprises fondées sur la connaissance, comme les laboratoires pharmaceutiques et les entreprises de haute technologie, de se servir de transactions incorporelles pour transférer des revenus et éluder l'impôt (voir encadré 8.3).

Encadré 8.3. Chance irlandaise ou manigances fiscales?

La difficulté de déterminer un prix comparable pour des transactions dans les secteurs fondés sur la connaissance a abouti à une évasion fiscale spectaculaire ces dernières années. Entre 2007 et 2009, Pfizer Inc. a déclaré une perte nette de 5,2 milliards de dollars aux États-Unis, où est établi son siège. Au cours de la même période, la filiale irlandaise de Pfizer déclarait un bénéfice avant impôt de 20,4 milliards de dollars.

Dans le même temps, la filiale irlandaise d'Oracle, qui n'avait pas de salarié déclaré, ne payait aucun impôt sur le revenu, tout en générant mystérieusement un quart des profits mondiaux de l'entreprise.

Pour ne pas être en reste, Google Inc. a légalement éludé 3,1 milliards de dollars d'impôts en transférant ses bénéfices par l'intermédiaire de filiales étrangères, comme Google Ireland Limited.

Source: R. Wu, «*Transfer Pricing: Current Problems and Solutions*», CMC Senior Theses (2010), Paper 87

Un défaut connexe du système de pleine concurrence est qu'il méconnaît la réalité de l'entreprise multinationale moderne. Selon l'approche la plus répandue, les autorités fiscales fondent leur évaluation d'une transaction intragroupe sur le principe qu'elle peut être comparée à la même transaction entre des entreprises indépendantes. Or, les relations et les activités d'entités d'une même structure sont, à maints égards, structurellement différentes de celles qui existent entre des sociétés indépendantes. Les entreprises multinationales sont précisément nées parce que certaines transactions sont ou non réalisées de manière économiquement efficiente entre entreprises indépendantes. Grâce à des avantages organisationnels, des entreprises transnationales intégrées peuvent générer des profits supplémentaires par rapport à ce qui se passerait entre entreprises non associées. En conséquence, il est difficile, voire impossible, de trouver un élément de comparaison pertinent pour nombre de transactions réalisées au sein d'une multinationale. Dans une économie de plus en plus intégrée, il est extrêmement malaisé d'attribuer des revenus et des profits à des marchés nationaux.⁸⁹

⁸⁸ T.C. Pearson, «*Proposed international legal reforms for reducing transfer pricing manipulation of intellectual property*», *International Law and Politics*, Vol. 40 (2008), p. 580-581.

8.2. Répartition des revenus par formule⁹⁰

Dans la pratique, le principe de la pleine concurrence s'est révélé extrêmement difficile à mettre en œuvre et a permis le maintien de prix de transfert abusifs par les multinationales. Cette situation a conduit certains économistes et politiciens à proposer une autre approche pour imposer les revenus internationaux des entreprises et limiter l'évasion fiscale. Ils préconisent ainsi un système de «répartition par formule», parfois appelé «taxation unitaire».⁹¹ Ce système reviendrait à calculer les obligations fiscales domestiques d'une multinationale comme une fraction de ses revenus mondiaux égale à la part de certains facteurs (comme les ventes, l'emploi, les actifs) dans cette juridiction. La plupart des propositions de répartition par formule suggèrent que les recettes des ventes seraient le facteur le plus pertinent et le plus simple à appliquer. Dans ce cas, si Acme Inc. engrange des revenus mondiaux nets de 1 milliard de dollars et vend 25 % de ses produits ou services dans le pays A, elle acquitterait un impôt dans le pays A sur la base de revenus nets de 250 millions de dollars.

Comme indiqué plus haut dans ce rapport, l'avantage d'un tel système est que la méthode de détermination des impôts est mondiale. Selon les partisans de cette approche, cela refléterait l'intégration mondiale véritable des entreprises modernes. En outre, selon la répartition par formule fondée sur les ventes, les entreprises n'auraient pas d'intérêt à transférer artificiellement des revenus vers des juridictions à fiscalité plus faible, car leurs obligations fiscales seraient établies sur la base des revenus totaux et de la part des ventes réalisées dans chaque juridiction. Les tenants de ce système affirment qu'il serait plus simple à administrer et à calculer que les méthodes utilisées au titre du principe de pleine concurrence.⁹²

La répartition par formule a toutefois été largement critiquée et a suscité une forte résistance. L'OCDE, par exemple, a analysé les mérites de la répartition par formule et a conclu qu'elle ne remplacerait pas avantageusement le principe de la pleine concurrence. Selon l'OCDE, il s'agit d'une méthode arbitraire et irréaliste pour établir les obligations fiscales.⁹³

Les critiques affirment qu'il est arbitraire de baser l'impôt sur le revenu des sociétés sur la part des ventes (ou d'autres facteurs) réalisées dans un pays particulier. Cela ne reflète pas le profit ou la perte spécifique de chaque entité. En effet, une multinationale rentable peut encourir une perte dans un territoire donné, mais néanmoins se voir attribuer des profits imposables dans ce territoire. De la même façon, un groupe multinational ayant une perte nette totale mondiale, mais qui réalise des bénéfices dans un territoire particulier ne se verra pas imputer de bénéfices imposables dans ce territoire.

Cependant, il n'est pas évident que la répartition par formule soit moins arbitraire que le principe actuel de pleine concurrence. Comme indiqué plus haut, étant donné la difficulté d'appliquer les normes de pleine concurrence aux biens incorporels, les multinationales peuvent désormais

⁹⁰ Voir le chapitre 6 et, en particulier, la section 6.2.3, qui explique en détail la répartition par formule.

⁹¹ Dans la pratique, la répartition par formule a été peu utilisée, bien que les États américains et les provinces canadiennes s'en servent pour répartir les recettes de l'impôt sur les sociétés entre eux. L'Union européenne étudie aussi la faisabilité d'un tel système.

⁹² K.A. Clausing et R.S. Avi-Yonah, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A proposal to adopt formula apportionment* (Washington: The Brookings Institution, 2007).

⁹³ John Neighbour, «Transfer pricing: keeping it at arm's-length», *Observatoire de l'OCDE* (230), janvier 2002.

transférer arbitrairement des revenus et échapper complètement à l'impôt. Comme l'a fait remarquer un observateur au sujet du principe actuel de la pleine concurrence:

«Le problème sous-jacent est que les autorités fiscales nationales s'efforcent de chiffrer exactement un concept qui n'existe pas, à savoir le profit «véritable» généré dans chaque juridiction fiscale nationale. Dans le monde réel, les profits attribués à chaque pays par une entreprise multinationale sont généralement un artefact dont l'ampleur est, dans une large mesure, déterminée par les précédents et les qualités d'orateur des avocats et des comptables.»⁹⁴

Dans un système de répartition par formule, il existerait au moins une méthode cohérente pour attribuer des profits à une juridiction particulière sur la base des résultats mondiaux d'une multinationale.

Pour ce faire, il faudrait toutefois que la plupart des pays, pour ne pas dire tous, adoptent la même approche. En l'absence d'approche commune, les entreprises seraient potentiellement soumises à une double imposition et seraient imposées selon le principe de pleine concurrence dans certaines juridictions et imposées à nouveau sur la base d'une répartition par formule dans d'autres. C'est la raison pour laquelle il faudrait probablement conclure un accord à l'échelon international.

L'OCDE estime qu'un tel accord est utopique, mais cela reflète davantage l'absence actuelle de volonté et de leadership politiques qu'une faille fondamentale dans le système. La répartition par formule est utilisée avec succès au niveau infranational dans les États américains et les provinces canadiennes. L'intégration de l'économie mondiale ne cessant de s'accroître, il est impératif que les nations coordonnent mieux leurs efforts de perception des impôts afin de garantir un régime d'imposition des sociétés juste, transparent et applicable.

Une tension fondamentale sous-tend l'ensemble du système d'imposition international: les entreprises multinationales opèrent à l'échelle mondiale, tandis que les autorités fiscales opèrent à l'échelle nationale. La réalité du monde actuel est que les différents gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de contrôler adéquatement les transactions à l'intérieur d'une entreprise. Alors que les administrations fiscales du monde entier font de leur mieux pour obtenir une «juste» part des revenus mondiaux des multinationales, l'absence de coordination internationale effective ne peut qu'aboutir à une surimposition ou à une sous-imposition des revenus des multinationales.⁹⁵

Par conséquent, en dépit de ses limites, le passage à une répartition par formule, avec le leadership et la coordination qui s'imposent au niveau international, offre des perspectives très prometteuses. Il supprimerait une grande partie des complexités et des failles du système actuel. Il pourrait limiter l'évasion fiscale par les prix de transfert et supprimer dans le même mouvement l'attrait des paradis fiscaux en attribuant les profits imposables aux territoires où les activités essentielles de l'entreprise sont réalisées. Ce système entraînerait donc une hausse significative des recettes de l'impôt sur les sociétés.

⁹⁴ R. Vernon, *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998), p. 40-41.

⁹⁵ Jinyan Li, *International Taxation in the Age of Electronic Commerce: A Comparative Study* (Toronto: Fondation canadienne de fiscalité, 2003), p. 556.

8.3. Le point de vue des syndicats

La crise financière mondiale de 2008, suivie par une attaque impitoyable contre les moyens de subsistance et les droits des travailleurs, donne aux syndicats internationaux l'occasion de tenter agressivement de rééquilibrer le pacte social. Des entreprises de plus en plus mondialisées éludent leur responsabilité sociale consistant à acquitter leur juste part d'impôts, ce qui entraîne une grave perte de recettes pour le financement des biens et des services publics.

Les mécanismes d'évasion fiscale du type de ceux décrits dans les chapitres précédents de ce rapport, quoique légaux pour la plupart, déplacent la charge de l'impôt des grandes sociétés vers les particuliers et les petites et moyennes entreprises. Rien qu'aux États-Unis, les laboratoires pharmaceutiques et les entreprises de haute technologie ont amassé 1,5 billion de dollars à l'étranger en 2011 pour échapper à l'impôt américain sur les sociétés (Kocieniewski, David, «Companies Push For A Tax Break On Foreign Cash», NY Times, 20 juin 2011). Les entreprises font pression sur le Congrès américain pour obtenir des exonérations fiscales temporaires, ce qui leur permettrait de rapatrier leurs profits et de ne payer qu'une petite fraction des impôts dont ils sont redevables aux États-Unis.

Encadré 8.4. General Electric: quel est le prix à payer pour les Américains ?

Les rapports entre General Electric et le système américain de perception des impôts sont une longue histoire qui remonte aux années 1980, à l'époque de l'Administration Reagan, lorsque l'administration américaine a découvert des manquements dans les paiements d'impôts de l'entreprise et a exigé qu'elle acquitte un taux effectif bien plus élevé (32,5 %) que ce que G.E. avait l'habitude de payer. À la fin des années 1990, G.E. et d'autres entreprises de services financiers ont obtenu une modification de la législation fiscale permettant aux multinationales d'éviter l'impôt sur certains types de revenus bancaires et d'assurance. La modification impliquait que si G.E. finançait la vente d'un réacteur ou d'un générateur en Irlande, par exemple, l'entreprise ne devrait plus payer l'impôt américain sur les revenus d'intérêt tant que le bénéfice restait à l'étranger. Cet allègement fiscal permettait à G.E. d'éviter les taxes sur les revenus des prêts provenant de l'étranger et d'accumuler des crédits d'impôt. À mesure de l'expansion de l'entreprise à l'étranger, la part de ses bénéfices enregistrés dans des pays à faible fiscalité comme l'Irlande et Singapour a grimpé très rapidement jusqu'à ce jour. Du fait de cette expansion ininterrompue, ces trois dernières années, 46 % des revenus de l'entreprise ont été réalisés aux États-Unis, contre 18 % seulement de ses profits.

G.E. prétend que la divergence entre les revenus et les profits déclarés aux États-Unis résulte de facteurs commerciaux ordinaires, tout en affirmant que les travailleurs nationaux bénéficient des profits réalisés par l'entreprise à l'étranger, car gagner sur des marchés extérieurs aux États-Unis augmente les exportations et les emplois aux États-Unis. Il est incontestable que G.E. dépense énormément en lobbying et en stratégies de réduction des impôts. En 2004, l'entreprise a réussi à participer à la refonte d'une partie du code de l'impôt sur les sociétés, qui est devenu l'American Jobs Creation Act sous le Président George W. Bush et contient

.../.

plus de 13 milliards d'allègements fiscaux par an pour les entreprises, dont un grand nombre sont très avantageux pour G.E. Selon ses dépôts réglementaires de 2007, l'entreprise a économisé plus d'un milliard de dollars d'impôts aux États-Unis grâce à cette loi au cours des trois années qui ont suivi son adoption.

Tandis que la baisse des taux d'imposition de G.E. a fait grimper ses profits et aidé l'entreprise à continuer à payer des dividendes à ses actionnaires durant la récession économique, certains experts fiscaux se demandent ce que les contribuables retirent comme avantage de cette situation. Depuis 2005, l'entreprise a supprimé un cinquième de ses effectifs aux États-Unis tout en les augmentant à l'étranger. Au cours de cette période, les profits étrangers accumulés de G.E. sont passés de 15 à 92 milliards de dollars. Comme l'affirment de nombreux experts fiscaux, pourtant, le système fiscal américain devrait encourager la création d'emplois et les investissements en Amérique et mettre un terme aux incitants fiscaux poussant les entreprises à délocaliser les emplois à l'étranger et à échapper à leur responsabilité dans le financement du pays. L'Administration Obama et les leaders du Congrès étudient des propositions pour revoir le code de l'impôt sur les sociétés, mais G.E. est prêt à défendre ses intérêts quoi qu'il advienne

Source: "How the biggest U.S. company beats the taxman", NY Times, 26 mars 2011

Les syndicats internationaux doivent s'opposer à l'inapplication des règles existantes et au manque de transparence qui permettent aux entreprises de transférer aisément leurs bénéfices vers des paradis fiscaux où l'imposition est faible. Il est essentiel qu'en notre qualité de *Global Unions*, nous exigions que les entreprises respectent et se conforment au cadre international régissant la fiscalité des multinationales plutôt que d'accepter des politiques leur permettant de dresser un pays contre l'autre, un lieu de travail contre un autre.

Nos syndicats ne doivent toutefois pas s'attendre à ce qu'une lutte victorieuse pour le financement de l'éducation et des services publics soit suffisante. Dans le secteur de l'éducation, nous devons clairement indiquer ce que nous voulons que nos enfants apprennent et accomplissent dans notre système éducatif et ensuite financer et construire des structures pour qu'il en soit ainsi. De la même façon, dans la lutte pour des biens et des services publics, nos syndicats doivent s'engager, à tous les niveaux, à faire en sorte que nos ressources publiques soient déployées et utilisées de manière intelligente et efficace, sur la base de quatre critères essentiels: qualité, équité, responsabilité partagée et collaboration.

Des biens et des services publics de qualité dépendent avant tout de ressources humaines bien préparées et soutenues dans leur travail. L'équité n'est pas simplement le partage égal des ressources publiques, mais la fourniture de ressources offrant des chances à chacun. La responsabilité partagée reconnaît qu'aucune institution ou secteur ne peut être tenu pour seul et unique responsable et admet que les meilleurs résultats sont obtenus lorsque la responsabilité est mutuelle. La collaboration requiert un processus commun et la confiance qui lui permet de fonctionner.

Les syndicats devraient envisager des initiatives conjointes permettant la mise en place d'un partenariat entre les entreprises et le gouvernement afin que chaque partie y trouve un avantage tout en apportant une valeur ajoutée aux deux. Par exemple, on pourrait envisager une forme



d'accroissement des recettes en remplacement du paiement de l'impôt, de sorte que des services générant des économies puissent remplacer le paiement effectif de l'impôt. Ce type de partenariat pourrait tirer profit de l'importance du pouvoir d'achat des multinationales et, par exemple, exercer un effet de levier sur le pouvoir d'achat afin de réduire le coût des produits dont le gouvernement a besoin. Cela libérerait l'argent autrement dépensé pour des produits pour couvrir les coûts de la main-d'œuvre ou à d'autres fins. Les ristournes obtenues dans le cadre de ces accords d'achats communs pourraient réduire les coûts de fonctionnement et effectivement remplacer les recettes fiscales jusqu'à un certain point. Ce type de collaboration pourrait aboutir à une activité commerciale par le biais d'un partenariat susceptible de générer des avantages réels tant pour l'entreprise que pour le gouvernement.

La prise en compte de l'équité dans les frais de développement partagés est un autre domaine qui pourrait remplacer une partie des impôts actuellement éludés.

Cette initiative donnerait l'occasion de partager les avantages entre les deux parties, en apportant au gouvernement des recettes qui lui parviendraient normalement sous la forme d'impôts. Un environnement budgétaire transparent, qui permette aux gouvernements de voir clairement les prix et les profits potentiels d'une co-entreprise, pourrait inciter l'entreprise à augmenter la production et les profits et accroître les recettes du gouvernement, tout en utilisant efficacement les ressources des deux parties.

En l'absence de transparence et de collaboration, ces différentes initiatives sont vouées à l'échec, tout comme la possibilité pour les États d'exercer un effet de levier sur le développement de leurs infrastructures de manière à accroître le PIB de la nation. Les avantages sont évidents : des entreprises plus productives paient un montant juste et raisonnable en échange de bénéfices obtenus grâce aux investissements du gouvernement dans les routes, les télécommunications, le logement et le système de distribution d'eau. Mais surtout, le principal acteur potentiel de la future croissance nationale et internationale, les citoyens, bénéficiera de meilleures chances de développement personnel si les deux parties, gouvernement et entreprises, trouvent un terrain d'entente national.

Dans le cadre de la réflexion que nous menons sur les changements que nous voudrions voir dans le comportement commercial des entreprises multinationales, nous devrions les inviter à investir dans les États où elles opèrent. Au cours des cinq prochaines années, les États-Unis auront besoin de plusieurs billions de dollars pour répondre aux besoins urgents d'infrastructure. Nous avons suggéré que les régimes public de retraite des États-Unis étudient la possibilité d'engager une partie de leurs avoirs, en faisant preuve de prudence, afin de rassembler des ressources au niveau national pour contribuer à financer la modernisation des infrastructures et la construction de nouvelles infrastructures. Ces investissements devraient avoir lieu au taux de rendement du marché ajusté en fonction des risques. On pourrait citer comme exemples un réseau électrique intelligent, un accès étendu à des communications sans fil à haut débit, des trains à grande vitesse et des sources d'énergie propres.

Un effort de collaboration, accompagné d'une prise en compte de l'équité, serait une façon d'inciter les multinationales à préserver et à améliorer l'infrastructure du pays d'accueil et pourrait être pris en considération aux fins de l'établissement de l'impôt exigible, en favorisant les entreprises qui aident les gouvernements à apporter ces améliorations nécessaires pour le bien de tous.

À mesure que nous avançons, nous devons nous concentrer sur les capitaux énormes qui changent de mains au sein des multinationales et trouver des solutions qui soient bénéfiques à la fois pour les pays dans lesquels elles opèrent et pour les entreprises. Il est inacceptable que ces entreprises accumulent des capitaux et les utilisent comme un levier pour éluder l'impôt en dressant un pays contre l'autre afin de faire baisser leurs obligations fiscales. Nous devons trouver des moyens pour que les entreprises paient toutes leur juste part d'impôt, deviennent transparentes et partagent leurs ressources afin d'aider les pays à répondre à leurs besoins et leurs citoyens à trouver un emploi intéressant et rémunéré.

8.4. Conclusion

La quête de solutions justes et efficaces pour imposer les multinationales est un défi nécessaire, mais complexe. Les syndicats et les organisations non gouvernementales ont un rôle important à jouer en la matière, en faisant pression pour obtenir des réformes extrêmement nécessaires en matière de politique et de pratique fiscales, afin de supprimer les niches fiscales et de limiter l'évasion fiscale.

Un grand nombre de mesures doivent être prises afin que les entreprises et leurs actionnaires acquittent leur juste part d'impôt sur leurs profits mondiaux. Un premier pas important consisterait à rendre plus transparentes les déclarations d'impôt des entreprises de sorte que le public puisse savoir précisément combien d'impôts les entreprises paient – ou ne paient pas. À cet égard, un accord doit être trouvé à l'échelle internationale pour définir et mettre en œuvre des normes minimales de transparence financière et de publication d'informations. Elles devraient inclure un contrôle plus rigoureux des transactions intragroupe et du lieu de déclaration des revenus et des profits.

En outre, des règles fiscales plus sévères sont nécessaires pour résoudre le problème des prix de transfert, de l'arbitrage fiscal et d'autres stratégies d'évasion fiscale. Il est douloureusement évident que le système international actuel d'imposition a échoué. Les tentatives visant à réglementer les prix de transfert, que ce soit par des conventions fiscales bilatérales ou par les principes directeurs de l'OCDE, sont loin d'avoir atteint leurs objectifs, en grande partie parce qu'elles s'appuient sur des hypothèses erronées ou dépassées. D'importantes niches fiscales demeurent et les entreprises peuvent les exploiter à leur profit.

Le principe de la pleine concurrence en vue de la détermination du montant de l'impôt aurait pu fonctionner à l'époque où les entreprises multinationales étaient structurées plus clairement et où les transactions à l'intérieur de celles-ci consistaient essentiellement en des échanges de produits finis. Toutefois, à mesure que les multinationales se sont transformées en organismes nettement plus complexes et que les biens incorporels se sont mis à dominer les transactions intragroupe, il est devenu de plus en plus difficile d'appliquer les anciennes règles. La répartition par formule, bien qu'elle ait ses propres limites, paraît constituer une avancée positive dans la direction d'un système d'imposition des sociétés plus simple et plus juste.



CONCLUSIONS par Bob Harris

Voici quelques conclusions tirées des différents chapitres de ce rapport :

- L'arbitrage fiscal pratiqué par les multinationales aboutit manifestement à une réduction des recettes fiscales dans toutes les juridictions concernées. Au-delà de cela, cette pratique a toutefois aussi un coût économique général. L'arbitrage fiscal peut fausser les décisions des entreprises et promouvoir des transactions internationales fiscalement favorables, mais pas nécessairement efficaces d'un point de vue économique.
- Les distorsions des décisions financières internationales induites par la fiscalité sont souvent appelées «transfert de revenus» ou «prix de transfert». Les multinationales considèrent, en général, les prix de transfert comme leur principale préoccupation fiscale et les gouvernements s'engagent souvent dans des litiges longs et coûteux au sujet des prix de transfert.
- Une tension fondamentale sous-tend l'ensemble du système d'imposition international: les entreprises multinationales opèrent à l'échelle mondiale, tandis que les autorités fiscales opèrent à l'échelle nationale. La réalité du monde actuel est que les différents gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de contrôler adéquatement les transactions à l'intérieur d'une entreprise. Alors que les administrations fiscales du monde entier font de leur mieux pour obtenir une «juste» part des revenus mondiaux des multinationales, l'absence de coordination internationale effective ne peut qu'aboutir à une sous-imposition (ou parfois à une surimposition) des revenus des multinationales dans une juridiction donnée.
- Certains pays appliquent aujourd'hui des régimes d'imposition qui reposent sur une *comptabilité séparée*: les multinationales conservent une trace de leurs revenus et de leurs dépenses séparément dans chacun des pays où elles opèrent. La *répartition par formule* diffère de la comptabilité séparée en ce que les revenus mondiaux seraient attribués selon une formule déterminée aux différentes juridictions fiscales. Bien que la répartition par formule soit actuellement utilisée dans plusieurs contextes infranationaux (États américains, provinces canadiennes ou Länder allemands) et qu'une approche similaire soit étudiée au sein de l'Union européenne, elle n'est pas utilisée actuellement pour répartir les revenus internationaux imposables..
- Les entreprises utilisent des services publics fournis par l'État. Elles profitent de l'infrastructure publique de transport - routes, chemins de fer, aéroports et ports servant à recevoir des produits et à les transporter vers le marché. Les entreprises bénéficient également des activités de sécurité publique, comme les forces de police, les pompiers et les services médicaux d'urgence. Le système judiciaire public protège leur propriété intellectuelle et contractuelle ainsi que d'autres droits juridiques. Les entreprises dépendent également des systèmes publics d'enseignement pour produire une main-d'œuvre éduquée, un rôle particulièrement important dans la société de l'information du XXI^e siècle. Des systèmes scolaires de qualité contribuent aussi à attirer des salariés qualifiés.

- En soi, l'impôt sur le revenu des sociétés ne crée pas de distorsion. À cet égard, plusieurs éléments doivent être rappelés. Premièrement, l'impôt sur les sociétés remplit une fonction importante d'appui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en particulier dans un environnement fiscal qui accorde un traitement de faveur aux dividendes et aux plus-values. Deuxièmement, les investissements financés par l'endettement, assortis de règles d'amortissement généreuses peuvent bénéficier d'un allègement fiscal net de l'impôt sur les sociétés. Troisièmement, une partie de l'impôt sur les sociétés est un impôt sur des rentes économiques pures plutôt que sur le capital des entreprises proprement dit.
- Les débats politiques concernant les taux légaux d'imposition des sociétés n'abordent peut-être pas les problèmes majeurs que soulèvent la minimisation des impôts et les techniques d'évasion fiscale. La réduction des taux légaux d'imposition des sociétés pourrait en fait améliorer la discipline fiscale si elle allait de pair avec un élargissement de l'assiette de l'impôt.
- Au cours de la décennie écoulée, les assiettes de l'impôt se sont rétrécies comme peau de chagrin parce que les systèmes d'imposition actuels ont été conçus pour l'économie réelle (impôt sur le revenu des sociétés, impôt sur le revenu des personnes physiques, TVA, impôt foncier, etc.) et non pour faire face à la complexité et à la taille sans cesse croissantes du secteur financier. Dans les économies de l'OCDE, les services bancaires et d'autres services financiers sont généralement exonérés de TVA. Pourtant, ce sont les secteurs qui ont connu la croissance la plus forte au cours de la décennie écoulée et qui auraient potentiellement généré la croissance la plus marquée en termes de recettes. La dimension fiscale des marchés des produits dérivés doit encore être sérieusement prise en compte par les législateurs.
- La croissance phénoménale de la titrisation de la dette par les banques avant l'éclatement de la crise de 2008 a été bien plus loin que la simple justification théorique de la «diffusion» des risques de défaillance des emprunteurs entre les marchés et les catégories d'actifs. La motivation réelle était la fraude fiscale. En somme, lorsque les systèmes fiscaux ne sont pas calibrés en fonction de la taille du secteur financier, ils peuvent réduire artificiellement le coût du financement de transactions et d'investissements qui, sans cela, ne seraient pas viables, ce qui peut à son tour aboutir à des prix abusifs des actifs et donc des risques... comme ce fut le cas en 2008.
- La combinaison de places financières extraterritoriales, d'une «innovation» financière conduisant à des véhicules et des produits d'investissement peu réglementés – produits dérivés, fonds d'investissement spéculatifs – et du traitement fiscal susvisé favorable à l'endettement a donné un coup d'accélérateur à l'arbitrage fiscal et à des stratégies de fraude fiscale à l'échelle mondiale. Les multinationales ont largement l'occasion de pratiquer les stratégies de «double dip», par lesquelles les versements d'intérêts sur une seule dette sont déduits deux fois de la comptabilité de l'entreprise dans deux juridictions différentes.
- Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, récemment mis à jour et adoptés par le Conseil ministériel de l'OCDE de 2011,

recommandent également que les conseils d'administration adoptent un rôle plus actif dans l'évaluation du risque fiscal. Ils enjoignent aux EMN de «*considérer la gouvernance fiscale et la discipline fiscale comme des éléments importants de leurs mécanismes de contrôle et de leurs systèmes de gestion des risques au sens large*» et affirment que «*les conseils d'administration devraient adopter des stratégies de gestion du risque fiscal qui permettent d'identifier et d'évaluer pleinement les risques financiers, réglementaires et de réputation associés à la fiscalité*». Les commentaires sur les principes directeurs fournissent d'autres lignes directrices sur la nécessité d'instaurer des systèmes de contrôle fiscal interne et d'informer les conseils d'administration de tous les risques fiscaux potentiels.

L'heure d'une révolution conceptuelle a sonné

Cette étude montre que l'heure d'une révolution conceptuelle a sonné. L'heure est venue pour les sociétés démocratiques, et les entreprises multinationales elles-mêmes, de repenser les rapports entre les grands acteurs économiques, en particulier les multinationales, et les communautés.

Depuis près de trente ans, le paradigme dominant légitimait l'idée que la minimisation des impôts et l'évasion fiscale ne posaient pas de problème. C'était considéré comme une bonne chose et ça l'est encore. Cette pensée est souvent l'axe principal de la direction des entreprises et l'idée que cette activité est légitime imprègne ces grandes entreprises jusqu'aux cadres moyens et transparait dans leurs opérations à l'échelle mondiale. Toute une armada de comptables et de juristes défend ce paradigme.

Cette étude aboutit à une conclusion très simple:

les entreprises multinationales devraient payer des impôts justes et raisonnables pour assurer des services publics de qualité et notre prospérité économique collective future.

Aussi simple et directe que soit cette conclusion, elle suscite inévitablement une vive opposition. Soutenue par l'armée d'artisans de l'évasion fiscale que sont les comptables et les juristes et forte de l'appui des banquiers et des groupes de pression, la direction des entreprises s'oppose en règle générale, à toute proposition visant à augmenter l'impôt des sociétés. Les entreprises sont capables d'aligner une longue liste d'arguments pour défendre l'approche fiscale actuelle. Paradoxalement, elles réussissent souvent à faire passer un sentiment d'indignation morale à la pensée de devoir payer davantage d'impôts. Il est frappant de constater la réussite de leurs efforts pour rallier les médias et l'opinion publique à leur cause. Leur influence sur les processus politiques dans les sociétés démocratiques s'est révélée extrêmement efficace.

Il est peu probable qu'une mentalité favorable au statu quo dans le monde des affaires ou de la politique fera véritablement changer les choses. C'est pourquoi une révolution conceptuelle s'impose.

Nos conclusions proposent quelques fondements conceptuels de cette révolution et une base pour changer certaines pratiques.

L'un des problèmes conceptuels majeurs est que le système dominant est fondamentalement déséquilibré. Les inégalités qui existaient au niveau national sont fortement exacerbées à l'échelle mondiale. Les multinationales peuvent tirer des profits énormes des lignes d'approvisionnement et des marchés qui couvrent toute la planète, mais elles se servent de cette même assise mondiale pour éviter de verser des fonds pour le bien-être des communautés dans lesquelles elles opèrent. Très peu d'attention est accordée à ce déséquilibre. Il existe pourtant bel et bien et ne cesse de s'accroître.

L'histoire montre que ce déséquilibre ne peut pas durer éternellement. Tôt ou tard, quelque chose se produit. Les exemples de défaillance du système abondent dans l'histoire. La fin de l'Union soviétique et des économies centralisées dominées par des élites privilégiées est un exemple récent classique, qui a coïncidé avec la politique de Thatcher et de Reagan en faveur de gouvernements restreints et d'une faible fiscalité dans les économies de marché. La leçon tirée et souvent exposée par les tenants de cette école de pensée était que le rôle du gouvernement devait être réduit au minimum et que les forces du marché laissées sans entraves œuvreraient pour le bien de tous. Or, on peut tirer une leçon assez différente de l'effondrement des économies centralisées à la fin des années 1980, à savoir que tout système dominé par des élites pour leur propre profit, et donc fondé sur une inégalité croissante, finira par en faire trop et s'effondrer. Tel est le risque réel sous-jacent du déséquilibre actuel du système économique mondial.

Le même enseignement peut être tiré de la chute des dictatures. Pendant longtemps, les dictatures peuvent sembler inexpugnables. Mais tôt ou tard, le peuple opprimé trouve un moyen de se soulever et de les renverser. Le printemps arabe de 2011 en est l'exemple contemporain. L'historienne Barbara Tuchmann a décrit les dénominateurs communs de l'effondrement des systèmes économiques et politiques. Dans «The March of Folly»⁹⁷, Barbara Tuchmann prenait l'exemple de la Révolution américaine, une révolution déclenchée par un soulèvement contre des impôts injustes! L'analyse de Tuchmann ne s'appesantissait pas sur la question d'une imposition injuste en tant que telle, qui était considérée comme un fait acquis. Elle soulignait, en revanche, que le potentiel de renversement d'un système injuste se réalise lorsque ceux qui dominent le système supposent qu'ils peuvent continuer à agir comme si de rien n'était, lorsque l'arrogance prime la raison. Par cet exemple et d'autres tirés de l'histoire, elle montre que les avertissements sont invariablement ignorés. Cela a été le cas lors de la récente crise économique mondiale de 2008. Les avertissements ont été nombreux, lancés par des universitaires et fondés sur des analyses, mais aussi par le mouvement syndical sur la base de la réalité que vivaient leurs membres. Ces avertissements disaient clairement que l'expansion porte en elle les germes de la destruction, mais ils ont pourtant été ignorés.

**Les systèmes qui vont trop loin dans le déséquilibre finissent dans le mur.
Personne ne sait quand ni comment, mais l'issue est invariablement la même.**

La réponse rationnelle à des déséquilibres systémiques est l'adoption de mesures destinées à y remédier. C'est la base conceptuelle d'un changement de paradigme qui modifierait la légitimité actuelle de l'industrie de minimisation des impôts et d'évasion fiscale.

⁹⁶ Voir Ron Blackwell (2009) *The Economic Crisis: "How Did We Get Here?"*, AFL-CIO, pour une discussion des déséquilibres dans l'économie mondialisée.

⁹⁷ Barbara Tuchmann, *The March of Folly*, Random House, 1984.

Il est utile de s'arrêter un moment sur les arguments affectifs qui sous-tendent généralement cette industrie opposée à tout impôt. Elle défend l'idée que toute fiscalité est, par définition, injuste, une idée qui sert de moteur au mouvement «Tea Party» aux États-Unis actuellement et au rejet de toute proposition visant à augmenter l'impôt sous quelque forme que ce soit. Comme cela a déjà été dit, la véritable leçon de la «Tea Party» de Boston n'était pas que l'impôt était intrinsèquement injuste, mais qu'une imposition sans représentation n'était pas juste. Les extrémistes du Tea Party feraient bien de replonger dans leurs livres d'histoire de l'Amérique !

Associée à cette notion et astucieusement mise en scène politiquement par les partisans de Thatcher et de Reagan, on trouve l'idée que le gouvernement est, par nature, inefficace et que le secteur privé peut offrir de meilleurs services aux communautés. D'où le fait que le mouvement opposé à toute hausse des impôts s'accompagne d'une volonté de réduire les budgets publics. Une fois combinées, ces deux notions – imposition minimale et gouvernement restreint – provoquent des déséquilibres extrêmement importants dans la société. Si on les extrapole au niveau mondial, ces déséquilibres prennent une autre ampleur. Ils sont fondamentalement responsables du défaut de mobilisation des ressources nécessaires pour atteindre en 2015 des objectifs aussi relativement modestes de la communauté internationale que les Objectifs du Millénaire pour le développement. Comme le souligne une récente étude d'un économiste de la Banque mondiale, l'inégalité devient une menace pour le système.⁹⁸

Une révolution conceptuelle en matière d'imposition remplacerait l'approche impôts minimaux/gouvernement minimal par une approche fondée sur un nouveau contrat. Celui-ci consisterait essentiellement en la reconnaissance de la légitimité et de la nécessité d'une imposition juste et raisonnable, d'une part, et en la fourniture de services publics de qualité, efficaces et éthiques, de l'autre.

Les deux côtés de ce contrat requièrent la participation démocratique des citoyens pour la détermination de taux et de procédures d'imposition justes et raisonnables et pour des services publics réellement en phase avec les citoyens. Les sociétés démocratiques sont unies par des valeurs communes, qui déterminent les paramètres d'un débat vigoureux et d'une concurrence politique. Les valeurs de justice, d'équité et d'égalité doivent être intégrées dans ces paramètres et faire partie du débat. La réaffirmation de ces valeurs est un élément essentiel du processus de révolution conceptuelle. Ces valeurs doivent redevenir le point de référence du débat démocratique plutôt que la légitimation du slogan «pas d'impôt/gouvernement restreint», fondé sur le sentiment déplacé d'avoir droit à quelque chose, en vue de protéger des intérêts particuliers.

Dans le cadre du débat politique, il est trop facile de réfuter un argument rationnel en faveur d'un rééquilibrage du système par une rhétorique extravagante, en qualifiant par exemple l'imposition juste de personnes plus fortunées de «lutte des classes». Le débat sur l'imposition des entreprises a également eu tendance à verser dans de tels excès et à qualifier d'«anticommerciale» toute proposition contraire au paradigme actuellement dominant. Le

⁹⁸ Branko Milanovic, *The Haves and the Have Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, janvier 2011.

nœud du problème réside dans le fait que la perpétuation et l'aggravation des déséquilibres actuels mettent en danger la survie systémique des entreprises telles que nous les connaissons. La proposition visant à adopter à un nouveau paradigme d'imposition juste et raisonnable, allant de pair avec un nouveau contrat en faveur de services publics de qualité dans toutes les communautés, ne représente pas une menace pour les entreprises pas plus que pour les principes de l'économie de marché. La menace vient en fait de l'intérieur, des déséquilibres du système actuel.

Les entreprises doivent être parties prenantes de ce nouveau paradigme plus équilibré et les entreprises internationales devraient ouvrir la voie.

Cette étude a évoqué certains des arguments fréquemment avancés contre l'imposition des entreprises. L'un d'entre eux consiste à dire que les actionnaires pourraient être imposés deux fois, la première par l'imposition des bénéfices apparaissant dans les bilans de la société et la seconde en tant que personne physique acquittant des impôts sur les revenus des dividendes. La réalité est souvent exactement inverse. La réglementation de l'imposition des sociétés peut souvent être manipulée de sorte que les entreprises minimisent leurs impôts, tandis que les actionnaires minimisent leurs impôts personnels. Cet argument est donc spécieux, pour ne pas dire plus.

L'argument incorrect de la double imposition met toutefois en évidence une difficulté plus réelle liée à l'imposition des sociétés, à savoir le problème de la perception. Comme le montre le rapport, c'est là que réside le problème essentiel de l'imposition d'entreprises multinationales dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui. Le rapport a montré que l'arsenal de moyens dont disposent ces entreprises à des fins de minimisation des impôts et d'évasion fiscale est vaste. A priori, l'élimination d'un seul de ces moyens, le recours à des prix de transfert abusifs, suffirait à générer les ressources nécessaires au financement de services publics de qualité dans l'OCDE et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans les pays en développement.

Un premier pas vers la nécessaire révolution conceptuelle consisterait à dégager un consensus mondial au sein des gouvernements de l'OCDE afin d'appliquer avec la rigueur voulue les principes directeurs de l'OCDE sur les prix de transfert et, en fait, tous les principes de l'OCDE sur la fiscalité des entreprises et les principes directeurs révisés à l'intention des entreprises multinationales. Alors que ce consensus international, avec – pourquoi pas? – la coopération des entreprises, serait une avancée importante, le problème sous-jacent demeure néanmoins la déconnexion entre les entreprises internationales qui opèrent dans une économie mondiale et des juridictions nationales s'évertuant chacune à appliquer leurs propres règles et procédures. Il est assez naturel que les acteurs économiques mondiaux continuent à exploiter cette déconnexion à leur profit.

Ainsi, comme le suggèrent Kim Clausing et David Robinson, il est temps d'envisager un nouveau système qui refléterait la situation réelle des acteurs internationaux dans une économie mondialisée. Ils appellent de leurs vœux un système de «répartition par formule», similaire aux procédures déjà utilisées dans les États américains, les provinces canadiennes et les Länder allemands (et actuellement à l'étude dans l'Union européenne), en vertu duquel les multinationales verseraient des impôts répartis entre chacun des pays dans lesquels elles opèrent, selon une formule convenue au niveau international. Cette formule pourrait



prendre appui sur les ventes ou les résultats nets. Cela paraît simple, mais la négociation d'un accord international par une «masse critique» suffisante de gouvernements serait pour le moins difficile. Pourtant, en dernière analyse, un système de ce type pourrait être perçu par les multinationales comme favorisant leurs intérêts, en raison de la simplicité et de la clarté qu'il apporterait et en leur permettant de sortir du jeu de l'évasion fiscale pour donner la priorité à leur rôle capital dans l'économie mondiale.

Stratégies de changement

Aucune révolution conceptuelle n'est simple. La résistance au changement sera toujours forte. Le changement requiert une anticipation des conséquences et une volonté de changer de cap pour atténuer ces conséquences. Historiquement, certaines institutions politiques ont réussi à négocier des changements et ont survécu. Mais on trouvera probablement dans l'histoire davantage d'exemples d'incapacité à s'adapter au changement.

Dans les démocraties actuelles fonctionnant selon une économie de marché, la meilleure chance de réaliser une révolution conceptuelle réside dans des actions de plaidoyer et la mobilisation des organisations représentatives et des organisations de la société civile. Les syndicats restent l'une des organisations représentatives les plus importantes, mais ils doivent plus que jamais faire la preuve de leur importance dans les économies mondialisées du XXI^e siècle. Alliés de la société civile, les syndicats figurent parmi les agents les plus puissants du changement. Ces derniers temps, les syndicats et les organisations de la société civile ont établi des liens capitaux entre les actions locales et mondiales. Les nouvelles technologies les y aident. Ils sont en mesure d'influencer le débat public et la gouvernance politique aux niveaux local, national et mondial.

En terminant ce rapport, nous sommes bien conscients qu'il faut aller plus loin et chiffrer les ressources dont la réduction de l'impôt et l'évasion fiscale des multinationales privent les communautés du monde entier. Le public a le droit de savoir de quels montants il est question et c'est un terrain fertile pour de nouvelles recherches. Le rapport avance des arguments pour s'intéresser de plus près aux multinationales en tant qu'acteurs économiques susceptibles d'apporter une contribution réelle à l'amélioration de la vie des habitants de cette planète, si elles s'écartent du paradigme de réduction de l'impôt et de l'évasion fiscale. Agir ainsi serait un signe de responsabilité sociale réelle des entreprises. Les multinationales devraient elles-mêmes supprimer les stéréotypes qu'elles n'apprécient pas, mais qui sont la conséquence directe du paradigme actuel. Le Forum économique mondial et ses Global Agenda Councils offrent un ensemble de plateformes pour un débat sensé et tourné vers l'avenir sur ces questions. Les multinationales devraient s'engager dans un partenariat aux côtés des *Global Unions* et de la société civile pour mener une nouvelle réflexion conduisant à de nouveaux engagements sérieux de construire une vie meilleure pour les communautés.

ANNEXE 1

ESTIMATION DES CONSEQUENCES DU TRANSFERT DE REVENUS SUR LES RECETTES

par Kim A. Clausing

L'analyse ci-dessous évalue les conséquences, en termes de recettes, du transfert de revenus. Elle est directement tirée de Clausing (2011), qui développe son analyse de 2009. L'analyse précédente commençait par une analyse de régression pour relier les taux de profits (revenus bruts par rapport aux ratios de ventes) aux taux d'imposition afin de déterminer le rapport statistique entre les différentiels de taux d'imposition et les bénéfices déclarés. Les résultats de la régression servent à estimer la manière dont la distribution des bénéfices varierait en l'absence de différentiels de taux d'imposition entre les pays. Ensuite, une partie des profits étrangers inférieurs est attribuée à l'assiette de l'impôt américain.

La présente analyse (Clausing, 2011) débute par une méthode similaire, à la différence près que l'analyse de régression fait appel à un critère différent en calculant des semi-élasticités entre les bénéfices bruts et les différentiels de taux d'imposition entre les États-Unis et l'étranger. Cette méthode va dans le sens d'une grande partie de la littérature consacrée aux élasticités de l'assiette de l'impôt et, en fait, une élasticité similaire à celle des méta-analyses de de Mooij et Ederveen (2003, 2008) et de de Mooij (2005) est utilisée. Par ailleurs, certaines des données ont été revues et les nouvelles estimations reposent sur l'échantillon complet.

Cette élasticité de la réponse fiscale est ensuite utilisée pour calculer les bénéfices qui seraient réalisés dans les pays où opèrent des filiales américaines en l'absence de différences de taux d'imposition entre les pays étrangers et les États-Unis. Les États-Unis appliquent un taux légal d'imposition de 35 %. Dans le cas de pays à fiscalité élevée avec des taux effectifs d'imposition supérieurs au taux américain (par exemple, le Danemark, l'Argentine et le Pérou en 2008), les bénéfices étrangers seraient supérieurs dans le scénario contraire, mais, dans de nombreux cas, les bénéfices étrangers seront moindres. Une fois ces ajustements des bénéfices réalisés, une part (32,4 %) des bénéfices étrangers supposément moindres (en termes agrégés) est attribuée à l'assiette fiscale américaine. Il va de soi que cette part n'est elle-même qu'un point de comparaison plausible, basé sur le pourcentage de transactions intragroupe réalisées entre des filiales étrangères et la société mère aux États-Unis, par rapport à l'ensemble des transactions intragroupe avec des filiales. Ainsi, en 2008, les filiales étrangères de sociétés mères multinationales américaines ont réalisé 32,4 % de leurs transactions avec les États-Unis, les 67,6 % restants ayant lieu avec d'autres filiales étrangères.

Enfin, ce chiffre est majoré, sur la base de l'hypothèse que des multinationales étrangères procèdent également à des transferts de revenus au départ des États-Unis. Bien que les données ne permettent pas d'estimer séparément leurs transferts de revenus, je pars du principe que cela augmenterait les coûts des transferts de revenus en termes de recettes d'environ 35 %. Cette hypothèse repose sur le ratio entre les ventes de filiales majoritairement détenues par des multinationales étrangères aux États-Unis et les ventes de sociétés mères multinationales américaines dans le monde. Bien que cette majoration soit extrêmement arbitraire,

il s'agit d'une estimation prudente. Les sources de sous-estimation et de surestimation sont discutées plus avant.

Le tableau 1 résume ces estimations et constitue une mise à jour de mon analyse précédente de 2008. La colonne 2 montre les revenus totaux gagnés à l'étranger par des filiales étrangères de sociétés américaines. La colonne 3 présente la hausse estimée de l'assiette fiscale américaine en cas de suppression des incitations à transférer des revenus. La colonne 4 indique la réduction des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés aux États-Unis du fait des transferts de revenus, en supposant que les recettes marginales sont imposées au taux légal de 35 % . La colonne 5 montre les recettes fiscales réelles produites par l'impôt des sociétés pour l'année correspondante. La colonne 6 présente le ratio des recettes réduites par rapport aux recettes totales. Il est à noter que les chiffres de 2004 ne correspondent pas exactement à ceux de l'étude antérieure en raison des changements du critère de régression et du fait que les années supplémentaires de l'analyse de régression affectent les estimations.

Tableau 1. Estimations mises à jour de la réduction des recettes due aux transferts de revenus

Année	2. Revenus bruts des filiales étrangères (milliards)	3. Hausse estimée de l'assiette fiscale américaine sans transfert de revenus	4. Réduction des recettes due aux transferts de (milliards)	5. Recettes réelles de l'impôt sur les sociétés (milliards)	6. Ratio des recettes réduites par rapport aux recettes réelles (col. 4/5)
2004	529	145	-\$50.8	\$189	26.9%
2005	697	177	-\$62.0	\$278	22.3%
2006	781	198	-\$69.2	\$354	19.5%
2007	891	218	-\$76.4	\$370	20.6%
2008	1,016	256	-\$89.6	\$304	29.5%

La tendance constante à la hausse des recettes estimées n'est pas le reflet d'une réactivité fiscale plus grande en termes d'élasticité de l'assiette de l'impôt par rapport à un différentiel de taux donné, étant donné qu'il est supposé constant au cours de la période. En revanche, cette hausse est due à deux autres facteurs. Premièrement et surtout, le montant total des bénéficiaires étrangers a connu une croissance spectaculaire ces dernières années. Les revenus bruts de toutes les filiales étrangères s'élevaient à 529 milliards de dollars en 2004 et ont affiché une croissance constante pour atteindre 1,02 billion de dollars en 2008. Deuxièmement, le taux effectif étranger moyen d'imposition a reculé d'environ un point de pourcentage, ce qui a également contribué à encourager les transferts de revenus.

⁹⁹ L'argument justifiant l'utilisation du taux légal est que les nouveaux bénéficiaires seraient des bénéficiaires marginaux et imposés en conséquence. Cependant, si l'on considère qu'un taux inférieur s'applique, on peut aisément adapter les estimations en nature.

Enfin, le tableau 2 présente une autre estimation de la réduction des recettes fondée sur la série «Direct Investment Earnings» (Investissements étrangers directs) du Bureau of Economic Analysis (BEA). Cette série de données aboutit à des estimations moins élevées, évite la double comptabilisation, mais supprime également certains types de transfert de revenus. La colonne 2 indique les apports totaux d'investissements étrangers directs au cours de la période 2004-2008; les données de la BEA sont ajustées pour ajouter a posteriori les impôts étrangers payés et pour tenir compte de l'ajustement par le BEA des données par le pourcentage de participation de sociétés mères américaines. La colonne 3 contient l'augmentation estimée de l'assiette fiscale américaine, en utilisant une nouvelle fois la méthodologie du tableau 6. Les estimations de la réduction des recettes présentées à la colonne 4 sont inférieures à ce qu'elles étaient dans le tableau antérieur; cette différence est due à l'effet combiné de la suppression de la double comptabilisation et de l'omission de certains types de revenus. Malheureusement, sur la base des données disponibles, il est impossible de séparer ces deux effets.

Tableau 2. Autres estimations de la réduction des recettes sur la base des apports d'investissements étrangers directs

Année	2. Investissements étrangers directs (milliards)	3. Hausse estimée de l'assiette fiscale américaine sans transfert de revenus (milliards)	4. Réduction des recettes due aux transferts de revenus (milliards)	5. Recettes réelles de l'impôt sur les sociétés (milliards)	6. Ratio des recettes réduites par rapport aux recettes réelles (col.4/5)
2004	440	101	-\$35.5	\$189	18.8%
2005	542	113	-\$39.5	\$278	14.2%
2006	610	128	-\$44.9	\$354	12.7%
2007	693	139	-\$48.8	\$370	13.2%
2008	767	151	-\$52.8	\$304	17.4%

Sources d'incertitude

Cette analyse comporte plusieurs hypothèses; en conséquence, ces estimations doivent être considérées comme une estimation soigneusement documentée de l'ampleur des transferts de revenus. Bien que l'analyse s'accompagne d'une incertitude, j'ai pris soin de choisir les hypothèses les plus plausibles et d'éviter les sources de biais. Voici une liste des sources d'incertitude et une discussion de leurs effets possibles sur les estimations.

1. L'analyse commence par une régression des bénéfices bruts sur les différentiels des taux effectifs d'imposition entre le pays étranger et les États-Unis. Cela donne une semi-élasticité de - 3,3 pour l'ensemble de la période (1982-2008); cette élasticité est cohérente avec les études révisées de de Mooij et Ederveen (2003, 2008) et de de Mooij (2005). Alors que l'élasticité est supérieure à l'élasticité médiane des

études révisées, les élasticités de l'étude ont augmenté au fil du temps. Dans la présente analyse, l'élasticité serait plus élevée si elle était estimée uniquement sur la base des données récentes ou sur la base des taux d'imposition étrangers plutôt que sur les différentiels des taux d'imposition. De même, si j'avais employé des ratios bénéfices/ventes (comme dans Clausing, 2009), les estimations de la perte de recettes qui en auraient résulté auraient été plus élevées.

2. L'analyse suppose qu'en l'absence d'incitations à transférer des revenus, les bénéfices étrangers seraient moindres et qu'une fraction de ces bénéfices serait alors réalisée aux États-Unis. Cette fraction est calculée chaque année comme le ratio des ventes des filiales étrangères aux sociétés mères aux États-Unis par rapport aux ventes des filiales étrangères aux sociétés mères et aux entreprises affiliées d'autres pays. En 2008, cette fraction s'élevait à 32,4 %; en 2004, elle était de 37 %. Il n'y a pas de raison particulière de penser que 32 % exactement des profits étrangers réduits seraient réalisés aux États-Unis en 2008. Cependant, lorsque l'on considère le transfert de revenus potentiel, on constate que les conditions et la nature des transactions intragroupe constituent la méthode principale de transfert de revenus. Par conséquent, l'hypothèse est ici que les revenus seraient transférés vers différentes destinations au prorata de ces transactions intragroupe.
3. L'estimation finale est majorée d'environ 35 % pour la plupart des années afin de tenir compte du transfert de revenus des multinationales étrangères. Ce chiffre repose sur le ratio des ventes des filiales majoritairement détenues par des multinationales basées à l'étranger réalisées aux États-Unis par rapport aux ventes de sociétés mères multinationales américaines réalisées dans le monde. Cette augmentation est extrêmement arbitraire, quoique relativement conservatrice. Une autre méthode de majoration consisterait à utiliser le ratio des ventes de filiales majoritairement détenues par des multinationales basées à l'étranger réalisées aux États-Unis par rapport aux ventes de filiales étrangères majoritairement détenues par des multinationales basées aux États-Unis. Cela suggérerait une majoration d'environ 66 % plutôt que de quelque 35 %, puisque les sociétés mères américaines réalisent plus de ventes que les filiales étrangères des sociétés mères américaines. En 2008, par exemple, les filiales majoritairement détenues par des multinationales basées à l'étranger avaient réalisé des ventes aux États-Unis pour un montant de 3,5 billions de dollars, les sociétés mères américaines enregistraient des ventes globales de 8,7 billions de dollars et les filiales étrangères majoritairement détenues par des sociétés mères américaines réalisaient des ventes de 5,2 billions de dollars.
4. Les données du BEA figurant dans le tableau 1 et concernant les revenus étrangers incluent une double comptabilisation. En effet, elles couvrent les «revenus des placements en actions», dont certains sont comptabilisés plus d'une fois s'il existe plusieurs niveaux d'actionariat dans un même pays. Malheureusement, sur la base des données existantes, il n'est pas possible de tenir compte avec précision de cette double comptabilisation. Pourtant, il est possible d'utiliser une autre série de données sur les revenus des investissements directs, qui provient également du Bureau

⁹⁸ Outre ces différences, il existe d'autres différences techniques entre les séries qui peuvent avoir leur importance et sont discutées à la note de base de page 97.

of Economic Analysis.¹⁰⁰ Cette série de données exclut tous les revenus des placements en actions. Cette série est, malheureusement, elle aussi incomplète, étant donné que les revenus des placements ne sont pas pris en compte. Néanmoins, le tableau 2 présente d'autres estimations des effets du transfert de revenus sur les recettes et ces estimations sont basées sur cette série de revenus.

5. La présente analyse ne tient pas compte des méthodes d'évasion fiscale susceptibles de réduire les revenus imposables au niveau mondial. Par exemple, Mintz et Weichenrieder (2010) démontrent que les structures de financement indirect évitent l'impôt en maximalisant les déductions d'intérêt. Ainsi, les filiales relais opérant dans des pays à faible fiscalité peuvent prêter de l'argent aux filiales opérant dans des pays tiers, qui déduisent les intérêts qu'elles paient aux filiales relais. Une seconde déduction d'intérêt peut avoir lieu lorsque la société mère finance l'investissement dans la filiale relais par l'emprunt.

En résumé, les points 1, 3 et 5 suggèrent que les estimations du tableau 1 du chapitre 4 pourraient surestimer la taille réelle du coût du transfert de revenus pour les recettes. Le point 2 n'entraîne pas de biais clair. Le point 4 suggère que les estimations du tableau 1 pourraient surestimer le coût du transfert de revenus pour les recettes. Cependant, une autre estimation est fournie au tableau 2 du chapitre 4, sur la base d'une série de données qui conduit probablement à une sous-estimation, car elle n'inclut pas toutes les sources de revenus.

ANNEXE 2

L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS AUX ÉTATS-UNIS

par David Brunori

Cette annexe présente l'exemple des États-Unis afin de montrer comment l'imposition des sociétés s'inscrit dans le cadre global de l'imposition des multinationales, c'est-à-dire la raison d'être de l'impôt sur le revenu des sociétés. L'auteur illustre les problèmes et les solutions liés au renforcement de l'imposition et montre leur application au cas spécifique des États-Unis. Enfin, il présente trois changements politiques de nature à renforcer le système fiscal, en permettant aux États de redonner vie à un impôt sur le revenu des sociétés quasiment moribond et d'en faire une source de revenus plus significative au niveau fédéré.

Introduction: la situation aux États-Unis

Quarante-trois États américains imposent les revenus nets des sociétés, parmi lesquels figurent quelques juridictions fiscales traditionnellement opposées à l'impôt sur le revenu comme le Tennessee, le New Hampshire et la Floride. En 2009, l'impôt sur les sociétés a généré quelque 40 milliards de dollars de recettes fiscales au niveau fédéré, selon le Census Bureau.¹⁰¹ Seuls l'Ohio, le Dakota du Sud, le Texas, le Michigan, le Nevada, l'État de Washington et le Wyoming n'imposent pas les revenus des sociétés.¹⁰²

L'impôt sur le revenu des sociétés est une source de recettes largement sous-exploitée par les gouvernements fédérés. Cette sous-utilisation est le résultat direct de décisions politiques visant à réduire la charge fiscale des entreprises. Ces décisions politiques ont, à leur tour, fait de l'impôt sur le revenu des sociétés l'un des éléments les plus complexes des systèmes fiscaux des États fédérés. La manière dont l'impôt est appliqué, les contraintes juridiques, économiques et politiques et les immenses possibilités de planification fiscale sont autant de défis pour les décideurs, les administrations fiscales ainsi que pour les avocats et les comptables qui représentent les sociétés. Ces politiques rendent difficile toute augmentation de l'imposition des bénéfices des sociétés.

Les impôts sur le revenu des sociétés représentent un pourcentage étonnamment modeste des recettes au niveau fédéré. L'importance relative de l'impôt sur le revenu des sociétés appliqué par les États fédérés baisse de façon constante depuis des décennies. De son point culminant d'environ 9,5 % en 1977, l'impôt sur le revenu des sociétés appliqué au niveau fédéré est tombé à quelque 5 % des recettes fiscales totales des États en 2009. Et l'impôt représente moins de 2 % des recettes totales au niveau fédéré (recettes fiscales et non fiscales).

¹⁰¹ Toutes les données relatives aux recettes générées par l'impôt sur le revenu des sociétés concernent 2009 et proviennent du Census Bureau, «Federal, State, and Local Governments: 2010 State Government Finance Data», <http://www.census.gov/govs/www/state10.html> (consulté le 1er mai 2011).

¹⁰² L'Ohio, l'État de Washington, le Texas et le Michigan appliquent des variantes des impôts sur l'activité commerciale ou sur les recettes brutes des sociétés.

Toutefois, c'est la création intentionnelle de stratégies d'ingénierie fiscale qui ont réduit l'importance de l'impôt. Ces stratégies ont également accru les coûts administratifs et de mise en conformité générés par l'impôt. Les commentateurs et les universitaires ont depuis longtemps remarqué la différence des coûts administratifs et de mise en conformité générés de l'impôt sur le revenu des sociétés par rapport à d'autres prélèvements (Brunori, 2002; Pomp, 1998). Ce déséquilibre entre les coûts et les bénéfices s'explique par le fait que les entreprises disposent généralement des ressources pour mettre à profit les stratégies d'ingénierie fiscale disponibles. Les entreprises peuvent faire appel aux services d'avocats, de comptables et d'économistes extrêmement qualifiés et compétents. Le maintien de cette expertise accroît considérablement les coûts de mise en conformité des entreprises.

Les avocats et les comptables extrêmement qualifiés et bien payés du secteur privé augmentent aussi considérablement les coûts d'administration de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les États. Pour répondre aux ressources comptables et juridiques des entreprises, les États doivent recruter, former et retenir des fiscalistes aussi qualifiés. Bien que l'impôt sur le revenu des sociétés collecte très peu de recettes par rapport à d'autres prélèvements, il consomme une quantité disproportionnée de ressources en termes de litiges et de planification.

La capacité à contourner ou à éviter l'impôt sur les sociétés d'une autre façon est le principal facteur de déclin de cet impôt. Même dans les États ayant une longue tradition de fiscalité progressive, qui sembleraient les plus susceptibles de compter sur l'impôt, les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés sont minimes. L'Oregon, par exemple, qui est historiquement l'un des États les plus progressistes en matière de fiscalité, ne taxe pas les ventes et applique traditionnellement un impôt sur le revenu des personnes physiques relativement élevé. En dépit de cette tradition de fiscalité progressive, en 2009, 3,4 % seulement des recettes fiscales de cet État provenaient de l'impôt sur les sociétés. L'Oregon a collecté deux fois plus de recettes d'accises incontestablement régressives (744 millions de dollars) que de l'impôt sur le revenu des sociétés (258 millions de dollars). Le Montana, un autre État ayant une histoire de fiscalité progressive, n'a perçu que 164 millions de dollars au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés en 2009, contre 529 millions de dollars au titre des accises.

Les trois États qui dépendaient le plus de l'impôt sur les sociétés en 2009 étaient l'Alaska, le New Hampshire et le Delaware. Dans ces États, l'impôt représente, respectivement 12,7 pour cent, 23 pour cent et 7,4 pour cent des recettes fiscales. Il est toutefois à noter que ces trois États n'imposent pas de taxe sur les ventes dans leur territoire. L'Alaska et le New Hampshire n'imposent pas non plus les revenus des personnes physiques.

Évolution historique de l'impôt sur le revenu des sociétés dans les États américains

Bien que les États américains taxent diverses activités commerciales depuis la fin du dix-huitième siècle, l'impôt actuel sur le revenu net des sociétés remonte à l'*Income Tax Law* [loi relative à l'impôt sur le revenu] adoptée par le Wisconsin en 1911. Cet impôt a connu du succès dans un Wisconsin progressiste et ce succès a rapidement fait tache d'huile et



incité cinq autres États à adopter un impôt sur le revenu des sociétés. En 1930, 17 États supplémentaires avaient suivi le mouvement. En 1940, 17 États de plus avaient commencé à imposer les revenus des sociétés.

L'essor relativement rapide de l'imposition des sociétés peut être attribué à plusieurs facteurs économiques et politiques. Des leaders politiques progressistes et populistes, ayant un point de vue assez sceptique à l'égard des entreprises contrôlaient de nombreux États au début du vingtième siècle. La possibilité d'augmenter les recettes en imposant les sociétés cadre naturellement avec leur philosophie politique. Ces mêmes dirigeants se sont battus et ont réussi à faire appliquer des impôts progressifs sur le revenu des personnes physiques aux niveaux fédéral et fédéré.

Vers le milieu du vingtième siècle, le développement de l'impôt sur les sociétés reflétait aussi l'émergence d'un mouvement visant à diversifier les systèmes d'imposition dans la plupart des États. Tout au long du dix-neuvième siècle, les gouvernements fédérés ont financé l'essentiel de leurs dépenses de fonctionnement par les accises et une forme ou l'autre d'impôt foncier. Ces systèmes de financement ne permettaient néanmoins pas de lever suffisamment de fonds pour répondre à la demande croissante de services publics. Au début et vers le milieu du vingtième siècle, des impôts sur le revenu des personnes physiques ainsi que des taxes sur les ventes et la consommation ont été adoptés dans tout le pays. L'impôt sur le revenu des sociétés s'inscrivait dans cette tendance à diversifier la base d'imposition globale. Ces changements fondamentaux dans la façon dont les États perçoivent les impôts et les taxes ont perduré jusqu'au début de ce siècle.

À l'instar d'autres prélèvements, l'impôt sur le revenu des sociétés appliqué au niveau des États a été mis au point dans une économie très différente. Cet impôt a été établi à une époque où la plupart des entreprises fabriquaient des biens meubles corporels. Il était également conçu pour fonctionner dans un environnement où la concurrence fiscale entre États fédérés n'avait rien à voir avec l'intensité qui la caractérise aujourd'hui. Bien que cette économie ne soit plus dominante, l'impôt est, dans une large mesure, demeuré inchangé.¹⁰³

Pourquoi imposer le revenu des sociétés ?

Il existe plusieurs raisons pour imposer le revenu des sociétés. La plus évidente, bien que la moins discutée dans les milieux universitaires, est que l'imposition des revenus des sociétés constitue potentiellement une source considérable de revenus pour les États. En dehors des justifications de politique économique ou fiscale de l'impôt, la réalité politique est que les États ont besoin de recettes et les profits des entreprises peuvent être une source de recettes supplémentaires.

La justification «politique» de l'impôt sur le revenu des sociétés comporte deux aspects. Premièrement, il existe des limites inhérentes à quasiment tous les autres impôts et taxes (voir Brunori 2005 et les sources qui y sont citées). Au niveau des États, les gouverneurs

¹⁰³ *Pomp (1998) souligne que les États ont réussi à modifier certaines modalités de l'impôt sur le revenu des sociétés pour refléter la mutation de l'économie.*

et les législateurs sont fortement opposés à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En dépit des augmentations récentes des taux sur les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans plusieurs États, il reste une vive opposition à la levée de fonds supplémentaires par le biais de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pendant la majeure partie des trente dernières années, les États ont considéré l'augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques comme un dernier recours.

Il est peu probable que cette tendance s'inverse. La taxe sur les ventes imposée par les États est contestée depuis un quart de siècle. L'assiette de l'impôt rétrécit en pourcentage de l'économie, car la plupart des États sont dans l'impossibilité d'imposer la plupart des services, des immobilisations incorporelles ou des biens fonciers. En outre, l'incapacité d'imposer la vente à distance a ralenti l'augmentation des recettes fiscales provenant des taxes sur les ventes. Enfin, les autres sources de recettes fiscales (accises, licences et indemnités) ne connaîtront probablement pas une croissance significative à l'avenir. Si les États continuent à faire face à des difficultés budgétaires, peu d'options viables se présentent pour percevoir des recettes. Reste alors le potentiel de croissance de l'impôt sur le revenu des entreprises appliqué au niveau fédéré.

Le second aspect de cette justification politique est qu'il est probable que l'opinion publique soit favorable à une hausse de la charge fiscale des entreprises. Dans le passé, les tentatives visant à mettre en lumière l'inefficacité de l'impôt d'État sur les sociétés ont abouti à un mouvement en faveur du renforcement de l'impôt. Régulièrement, une étude conclura que les plus grandes entreprises d'un État particulier paient peu ou pas d'impôt sur le revenu. Ces études déclenchent généralement des appels publics et privés à une augmentation de la charge fiscale des entreprises.

Pour bon nombre de personnes, augmenter l'impôt sur le revenu des sociétés est une alternative attrayante à une hausse des impôts sur le revenu des personnes physiques ou sur la consommation ou à des réductions significatives des services publics. En effet, selon les données d'un récent sondage, le grand public est généralement favorable à une hausse de l'impôt des sociétés pour financer des services gouvernementaux comme l'éducation et les soins de santé (Public Policy Institute of California, 2011, Tulchin Research, 2010, et MSEA, 2011).

Il est à noter que ces justifications politiques ne sont pas fondées sur une politique fiscale traditionnelle. Pour produire des effets, elles devront être défendues par l'argument en vertu duquel il n'existe pas beaucoup d'options disponibles pour trouver des recettes absolument nécessaires.

Un argument plus progressiste, quoique beaucoup plus rude, consiste à dire que l'impôt sur le revenu des sociétés est nécessaire pour limiter le pouvoir des entreprises. En effet, c'était l'une des premières motivations des partisans de cet impôt (Avi-Yonah, 2004). Cette justification de l'impôt sur le revenu des sociétés repose sur une compréhension émotionnelle de ce qui est une juste distribution de la responsabilité de l'État de faire face aux contraintes budgétaires, la nature d'un État démocratique libéral exigeant que le pouvoir politique, économique et commercial des sociétés n'échappe pas à tout contrôle parce que cette responsabilité ne leur a pas été attribuée. Si la responsabilité des personnes détenant un pouvoir vis-à-vis des citoyens est un idéal dans tout État démocratique, «l'accumulation excessive de pouvoir privé» doit être limitée par le gouvernement par la voie constitutionnelle. À la

suite notamment du récent arrêt de la Cour suprême qui supprime les limites au financement des campagnes électorales par les entreprises dans l'affaire *Citizens United V. Federal Election Commission*, 130 S.Ct. 876 (2010) (selon lequel les droits à l'identité individuelle au titre du premier amendement s'appliquent aux sociétés et, de ce fait, leur discours politique est protégé contre la limitation des dépenses destinées à soutenir à ou dénoncer des candidats politiques), la nécessité de limiter le pouvoir politique des entreprises afin d'«affirmer les responsabilités collectives, de renforcer la citoyenneté et de démontrer les vertus budgétaires d'une citoyenneté [démocratique]» est incontestablement plus forte que jamais.

Il existe toutefois des justifications plus traditionnelles à l'imposition des revenus des sociétés. Une raison fréquemment avancée est qu'elle compense les défaillances de l'impôt foncier (Brunori, 2005, Brunori, 2000). L'impôt foncier ne tient pas compte du fait que les entreprises ont besoin de divers degrés d'intrants immobiliers pour dégager le même niveau de profits. Par conséquent, des opérations à forte intensité de capital (comme les entreprises manufacturières) sont imposées plus lourdement par l'intermédiaire de la taxe foncière que les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, y compris les entreprises fondées sur la connaissance comme les entreprises de haute technologie. Cette inégalité est aggravée par les difficultés inhérentes à la détermination de l'impôt foncier dans le cas de biens incorporels. Plutôt que de compter uniquement sur l'imposition des intrants, les États ont, dans leur recherche d'une plus grande équité, introduit un impôt sur le revenu des sociétés dans leur combinaison de sources de revenus.

Une justification plus courante de l'impôt sur le revenu des sociétés est qu'il protège l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est sensiblement plus important (en termes de recettes). Sans une taxe sur les revenus des sociétés, les contribuables pourraient être incités à protéger leurs revenus personnels en créant des sociétés. Ainsi, les propriétaires d'entreprise cherchant à échapper à l'impôt sur le revenu des personnes physiques exerceraient leurs activités sous la forme d'une société et celle-ci accumulerait les dividendes ou les salaires qui serviraient normalement de rémunération à la personne (voir, notamment, Neal, 2011). Les actionnaires pourraient dès lors échapper à l'impôt sur ces revenus jusqu'à ce qu'ils leur soient versés sous la forme de dividendes ou que l'entreprise soit vendue.

Cette justification – à savoir que l'impôt sur le revenu des sociétés contribue à protéger l'impôt sur le revenu des personnes physiques – paraît intuitivement logique. Cependant, le nombre croissant d'exonérations fiscales accordées aux entreprises ces dernières années met à mal son bien-fondé. Des fiscalistes et des percepteurs expérimentés ont depuis longtemps reconnu qu'une société pouvait être utilisée pour abriter des revenus personnels. Le gouvernement fédéral a adopté des règles destinées à empêcher l'accumulation des profits des entreprises pour éviter de payer l'impôt sur le revenu des personnes physiques.¹⁰⁴ Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont connu une hausse spectaculaire au cours des dernières décennies, alors que, durant cette période, les entreprises ont de plus en plus échappé à l'imposition de leurs revenus au niveau des États. Il est difficile de voir en quoi l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait être protégé par un impôt qui s'est révélé assez inefficace au cours du dernier quart de siècle. Une réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés est grandement nécessaire si l'on veut qu'il devienne une source viable de revenus pour les États.

¹⁰⁴ Voir 26 U.S.C. sec. 531.

Un système d'imposition efficace des revenus des sociétés pourrait compléter le succès gigantesque de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cependant, les défaillances du système d'État d'imposition des sociétés ne sont généralement pas dues aux personnes qui tentent de soustraire leurs bénéfices à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais bien à des tentatives des entreprises d'échapper à l'impôt au niveau de l'entité. Par conséquent, si l'on se fonde sur les données historiques, la question de savoir si l'impôt sur le revenu des sociétés peut être justifié par la nécessité de protéger l'impôt des personnes physiques n'appelle pas une réponse claire. La justification la plus convaincante de l'imposition des bénéfices des sociétés est que ces prélèvements remboursent les services considérables que les États offrent aux entreprises (Brunori, 1999a, 2002; McLure, 2005a). Exiger des entreprises qu'elles paient pour les services fournis par la communauté est conforme à la théorie des avantages de la fiscalité, à savoir que les obligations fiscales servent à compenser les avantages reçus.

Les entreprises utilisent les services publics fournis par l'État autant que les personnes privées et les entreprises non constituées en société. Elles bénéficient de l'infrastructure de transport de l'État – routes, chemins de fer, aéroports et ports utilisés pour recevoir des produits et pour les transporter vers les marchés. Les sociétés bénéficient également des services de sécurité publique, comme les forces de police, les pompiers et les services médicaux d'urgence. En outre, le système judiciaire de l'État protège leur propriété contractuelle et intellectuelle et d'autres droits. Elles dépendent aussi du système scolaire de l'État pour lui fournir une main-d'œuvre qualifiée, un rôle particulièrement important à l'ère extrêmement pointue du commerce électronique. Des systèmes éducatifs de qualité contribuent également à attirer du personnel qualifié.

Le succès d'une entreprise dépend de la fourniture adéquate de ces services. Souvent, les entreprises se sont opposées à des réductions des impôts au niveau fédéré (ou, moins fréquemment, ont plaidé en faveur d'une augmentation d'impôt) afin de protéger des services publics jugés essentiels à leur fonctionnement (Brunori 1999b, 2004). De nombreuses études ont montré que les décisions des entreprises en matière de lieu d'établissement (ou de délocalisation) sont largement fonction de la disponibilité de services publics adéquats (Bartik, 1991; Lynch, 1996).

Enfin, une justification importante de l'impôt des sociétés est qu'il atténue, dans une certaine mesure, la dégressivité des systèmes d'imposition des États fédérés. À titre d'exemple, une étude récente a conclu que la quasi-totalité des systèmes d'imposition des États retire davantage de recettes des contribuables à revenu faible et moyen que des contribuables fortunés (Davis, 2009). Ce n'est probablement pas une coïncidence si, parmi les États où la dégressivité est la plus forte, trois d'entre eux ne taxent pas les revenus des sociétés.¹⁰⁵

Il est une croyance répandue qui consiste à penser que l'impôt sur le revenu des sociétés a un effet généralement progressif sur le système global des finances publiques au niveau fédéré. Alors qu'un segment de la population plus large qu'il ne le fut jamais possède

¹⁰⁵ Les dix États où l'imposition est la plus régressive sont l'État de Washington, la Floride, le Dakota du Sud, le Tennessee, le Texas, l'Illinois, l'Arizona, le Nevada, la Pennsylvanie et l'Alabama (Davis, 2009).



des actions, la majeure partie de la richesse des entreprises reste aux mains des riches. Tout comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés compense les effets régressifs des taxes sur les ventes et la consommation ainsi que des accises appliquées par de nombreux États.

L'idée que l'impôt sur les sociétés est progressif suppose que la charge de l'impôt repose essentiellement sur les actionnaires. Cette idée générale est quelque peu contestée. Certains chercheurs spécialisés en finances publiques ont conclu que la charge de l'impôt des sociétés est supportée par les clients sous la forme de prix plus élevés et par les travailleurs sous la forme de salaires inférieurs (voir Felix, 2009).

Conclusion

Sullivan (2007) a conclu qu'«entre 1999 et 2006, l'efficience avait reculé de 22 pour cent par rapport à l'impôt fédéral sur les sociétés déjà poreux. Cette chute de 22 pour cent s'est traduite par une perte de 14,5 milliards de dollars de recettes pour les gouvernements fédérés en 2006.» Une autre étude de la Multistate Tax Commission (2003) a jugé que les pertes enregistrées dans la collecte de l'impôt des sociétés au niveau fédéré, qui résulte de la mise à l'abri des revenus d'activité, oscillaient entre 8 et 12 milliards de dollars par an. Comment les États peuvent-ils sauver leur impôt moribond sur le revenu des sociétés et en faire une source de revenus plus importante ? Trois changements politiques pourraient renforcer cet impôt.

Premièrement, les États pourraient mettre un terme à la coûteuse pratique des incitations fiscales proposées aux entreprises. Les incitations fiscales ont taillé en pièces l'assiette de l'impôt des sociétés et, pourtant, les États n'ont pas voulu et ont été incapables de cesser de proposer des incitations aux entreprises. La meilleure façon de réduire le recours des entreprises aux incitations fiscales est de mieux informer les législateurs sur les inconvénients de ces pratiques. Divers groupes se sont évertués à informer les législateurs et les gouverneurs du fait que les incitations fiscales étaient l'exemple même d'une politique fiscale malsaine. Des organisations telles que la Corporation for Enterprise Development, le Centre on Budget and Policy Priorities et Good Jobs First ont mené des études illustrant les problèmes que suscitent ces incitations. En outre, les grands médias et des publications professionnelles comme State Tax Notes insistent de plus en plus sur les problèmes politiques et stratégiques liés à l'utilisation d'incitations fiscales ciblées. Des responsables publics et politiques qui comprennent pourquoi les incitations fiscales sont inefficaces sont plus susceptibles de remettre leur utilisation en question.

Deuxièmement, les États pourraient exiger une déclaration combinée basée sur les unités pour toutes les entreprises. De la sorte, toutes les entreprises liées présenteraient leurs déclarations d'impôt respectives au niveau fédéré comme une entreprise unique. La déclaration combinée limiterait fortement la capacité des entreprises à éviter leur obligation fiscale au niveau de l'État grâce à des techniques d'ingénierie fiscale. Cela aurait aussi pour avantage d'ajouter des milliards de dollars aux recettes des États (Pomp, 1998). En règle générale, les entreprises sont, toutefois, opposées aux exigences de déclaration combinée et bloqueraient probablement toute tentative de les faire adopter.

Troisièmement, l'impôt sur le revenu des sociétés pourra être renforcé si tous les États s'attellent à la réalisation de cet objectif. Le recours à des assiettes d'imposition différentes et à des formules de répartition différentes crée des possibilités d'évasion fiscale pour les sociétés au niveau des États (Pomp, 1998). La solution la plus efficace pour renforcer l'assiette de l'impôt est que les États adhèrent aux principes énoncés dans le Multistate Tax Compact (pacte fiscal inter-États), qui insiste sur l'uniformité et la coopération entre les États. En outre, les États qui imposent les revenus des sociétés devraient collaborer avec la Multistate Tax Commission afin d'élaborer des règles uniformes qui seront profitables aux États tout autant qu'aux sociétés contribuables.

L'uniformité de l'assiette de l'impôt et des formules de répartition réduirait les coûts administratifs et de mise en conformité. Elle éliminerait également l'incitation à élaborer des tactiques coûteuses qui tirent profit de la multitude de règles et des réglementations au niveau fédéré. L'uniformité réduirait les problèmes de double imposition et, surtout, limiterait la possibilité pour les entreprises d'échapper à leurs obligations de payer pour les services publics dont elles bénéficient.¹⁰⁶

Il incombe aux responsables politiques des États fédérés d'adopter ces changements. Toutefois, pour sauver de l'inutilité l'impôt sur le revenu des sociétés, les décideurs doivent trouver des moyens de renforcer et de faire appliquer l'impôt.

¹⁰⁶ Sullivan (2010) avance un argument convaincant: les États sont incapables de parvenir à une uniformité raisonnable et le Congrès des États-Unis devrait imposer l'uniformité du système d'imposition des revenus des sociétés.



ANNEXE 3

COUP DE PROJECTEUR SUR LES RETRAITES

par Jewell Gould

L'efficience dans la fourniture de services publics de qualité va de pair avec la défense d'une fiscalité juste et raisonnable. L'une des façons d'introduire l'efficience dans un gouvernement est d'examiner comment nous dépensons nos ressources. À cet égard, les prestations destinées aux travailleurs, l'assurance-santé et les retraites comptent parmi les postes les plus onéreux. Ces derniers mois, nous avons consacré du temps à trouver des manières de protéger les prestations de nos membres tout en gardant un œil sur l'accroissement des recettes et l'efficience des dépenses dans notre pays. Les pensions de vieillesse des travailleurs assurent la sécurité de leurs vieux jours et soulagent les nations de la nécessité de satisfaire les besoins des travailleurs lorsque la pension est suffisante pour garantir le bien-être du travailleur et de sa famille. Nous avons formulé des principes et des recommandations, rassemblés dans «Strengthening Retirement Security and Building a Better America» (<http://www.aft.org/pdfs/press/StrengthRetireSecurity0411.pdf>).

Ces principes et recommandations avaient pour but d'inviter les organismes chargés des pensions et les décideurs politiques à jeter les bases d'une retraite sûre pour tous les travailleurs américains du XXI^e siècle, mais ils sont également utiles aux travailleurs de toutes les nations. En voici quelques exemples :

- Couverture de retraite universelle, de sorte que chaque travailleur soit couvert par un régime de retraite prévoyant un revenu cohérent qui remplace suffisamment son revenu de retraite anticipée pour lui assurer un niveau de vie raisonnable tout au long de sa retraite.
- La responsabilité partagée de la sécurité des retraites devrait être une obligation conjointe des employeurs, des salariés et du gouvernement. Les employeurs et les salariés devraient contribuer au financement des prestations de retraite, tandis que le gouvernement devrait veiller à ce que les travailleurs à faible revenu puissent participer pleinement. Le coût futur inférieur pour la nation entraîne une qualité de vie supérieure pour les travailleurs et réduit la pression exercée sur les entreprises afin qu'elles paient des impôts plus élevés pour répondre aux besoins des retraités du pays.
- Les droits à pension devraient être transférables lorsque les travailleurs changent d'emploi et aucun retrait ne devrait être autorisé avant la retraite, hormis en cas de handicap grave.

Les questions de gouvernance englobent l'exigence que les États et d'autres employeurs versent chaque année leur contribution annuelle obligatoire. Toutes les modifications futures apportées aux prestations devraient être examinées à la lumière de leur impact sur la santé financière à long terme du plan. Les caisses de pension devraient créer un fonds de réserve pour aider à compenser la volatilité des marchés. Les risques et les coûts financiers devraient être limités au minimum en regroupant les actifs dans un fonds fiduciaire, dirigé par un ou plusieurs administrateurs/fiduciaires représentant les actionnaires du plan. Les administrateurs devraient être habilités à élaborer et à mettre en œuvre des

politiques d'investissement et de financement, à utiliser les actifs du fonds pour financer leurs budgets et à recruter et licencier des professionnels pour gérer le fonds.

Des réformes des régimes publics de retraite s'imposent et nous devrions éliminer les augmentations en fin de carrière, qui relèvent artificiellement la pension de retraite, le cumul des prestations pour limiter de façon responsable le paiement d'une pension et d'un salaire à tout salarié qui est réengagé après son départ à la retraite par le même employeur, et fixer un plafond de prestations sur la part du régime de retraite à prestations déterminées d'une pension de salarié afin d'éviter les paiements excessifs ainsi qu'interdire aux cadres et aux administrateurs des fonds de pension d'accepter un emploi d'un prestataire de services du fonds pendant les cinq ans suivant leur départ d'un fonds.

Enfin, l'épargne volontaire peut être un élément important de la sécurité des retraites et les employeurs devraient encourager et faciliter les épargnes volontaires bénéficiant d'avantages fiscaux.



Biographies des auteurs

■ Baker, Jim

Jim Baker est le coordinateur du Conseil des *Global Unions* (CGU). Le CGU a été créé en janvier 2007 et est composé des fédérations syndicales mondiales qui regroupent des syndicats par secteur d'activité et par profession, ainsi que de la Confédération syndicale internationale (CSI) et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), qui rassemblent les centrales syndicales nationales. Avant cela, Jim Baker a été directeur du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) au sein de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Avant de rejoindre l'OIT, il a occupé le poste de directeur des entreprises multinationales à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) à Bruxelles. Jim Baker a occupé plusieurs fonctions au sein de l'American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), y compris celle d'assistant exécutif de l'ancien président Lane Kirkland. Il a été pendant neuf ans le représentant européen de l'AFL-CIO et a siégé au conseil d'administration de l'OIT de 1986 à 1991. Avant d'occuper ce mandat en Europe, il a assumé diverses fonctions au sein de l'AFL-CIO sur la Côte Ouest, y compris celle de directeur régional des neuf États de l'Ouest des États-Unis. Le syndicat dont il était membre au départ était l'United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers' International Union (UAW), lorsqu'il était employé comme ouvrier par la Ford Motor Company en Californie.

■ Brunori, David

David Brunori est professeur chargé de recherche en politique publique à la Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration de l'Université George Washington, où il enseigne les finances publiques au niveau local et des États, le droit administratif et le fédéralisme budgétaire. Il est également vice-président exécutif de la rédaction chez Tax Analysts. Il collabore à la rédaction du magazine *State Tax Notes* et est l'auteur de «The Politics of State Taxation», un éditorial hebdomadaire traitant de politique budgétaire et de fiscalité au niveau des États. Il a édité «The Future of State Taxation» et a publié des articles dans le *National Tax Journal* et la *State and Local Government Review*. Son livre intitulé «State Tax Policy: a Political Perspective» a remporté le Choice Award du meilleur livre sur les finances publiques en 2001. Il a été substitut du procureur à la division en charge des impôts du Département américain de la justice et a travaillé pour un cabinet d'avocats à Washington, D.C. Il était un David C. Lincoln Fellow au Lincoln Institute of Land Policy.

■ Clausing, Kimberley A.

Kimberly Clausing occupe la chaire d'économie Thormund A. Miller and Walter Mintz au Reed College. Ses recherches actuelles portent sur la fiscalité des multinationales et sur la

manière dont les décisions du gouvernement et le comportement des entreprises interagissent dans une économie de plus en plus mondialisée. Le professeur Clausing a reçu deux prix Fulbright Research en faveur de la recherche en Belgique (1999-2000) et à Chypre (2012). Ses recherches ont également été soutenues par des bourses de la National Science Foundation, de la Smith Richardson Foundation et du Bureau of Economic Analysis. Elle a travaillé sur d'autres recherches politiques avec le Hamilton Project, la Brookings Institution et le Tax Policy Center. Le professeur Clausing a obtenu son diplôme en 1991 au Carleton College et son doctorat à l'université de Harvard en 1996. En 1994 et 1996, elle a travaillé au Council of Economic Advisers comme économiste spécialisée en économie politique internationale. En 1999 et 2000, elle était basée au Centre for European Policy Studies à Bruxelles, Belgique. De 2006 à 2007, elle a été professeur associé (Associate Professor) en économie au Wellesley College. Elle enseigne actuellement le commerce international, la finance internationale et la finance publique au Reed College.

■ Drew, Kirstine

Kirstine Drew est conseillère politique au TUAC. Elle est également coordinatrice d'UNICORN, un réseau de lutte contre la corruption rassemblant les *Global Unions*, qui a été créé en 2001 par le TUAC, la CSI et l'ISP afin de mobiliser les syndicats du monde entier contre la corruption et faire entendre la voix des syndicats dans la politique et les activités de lutte contre la corruption. Kirstine possède vingt ans d'expérience en matière de recherche sur les politiques publiques et a récemment étudié les instruments internationaux de lutte contre la corruption, la responsabilité sociale des entreprises (RSE), la protection des dénonciateurs d'irrégularités et les crédits à l'exportation. Avant de rejoindre UNICORN, Kirstine a toutefois étudié le développement, la politique régionale européenne et l'environnement, se partageant entre le Royaume-Uni et Bruxelles. Elle possède également une longue expérience de la gestion de projets d'assistance technique paneuropéens, qu'elle a dirigés pour la Commission européenne dans les années 1990. Kirstine a un diplôme d'administration du développement de l'université de Manchester (1998) et un diplôme d'économie de l'université d'Aberdeen (1986).

■ Figazzolo, Laura

Laura Figazzolo travaille comme consultante pour l'Institut de recherche de l'Internationale de l'Éducation. Dans le cadre de son travail à l'Institut de recherche, elle s'est occupée de dossiers liés au financement de l'éducation et à l'impact de la crise financière internationale sur l'éducation publique. Avant cela, elle a conduit des analyses critiques sur PISA pour l'Internationale de l'Éducation, après avoir travaillé comme assistante professionnelle de recherche pour l'IE à Bruxelles pendant plus de trois ans. Elle a également participé à l'élaboration du matériel de référence pour le guide de l'OIT sur les bonnes pratiques à l'intention des enseignants. Elle a travaillé comme consultante pour la Dutch Coalition against child labor, qui rassemble les meilleures pratiques syndicales de lutte contre le travail des enfants dans le monde. Elle donne des cours sur les organisations internationales et sur l'élaboration et la gestion de projets internationaux dans des programmes de master à Turin, Italie. Elle



a beaucoup étudié les problèmes du monde en développement sur le terrain (Équateur, Amérique du Sud) et en Europe (elle présidait une ONG italienne, la SOLCO). Elle est actuellement vice-présidente du RENA (Rete per l'Eccellenza Nazionale), une association de jeunesse très active en tant que membre de la société civile sur la scène sociale et politique italienne.

■ **Gould, Jewell**

Directeur de recherche de l'American Federation of Teachers sous quatre présidents, Jewell est actuellement responsable de recherches soutenant des programmes sur l'économie, les finances publiques et la négociation collective de l'AFT, un syndicat des professionnels de l'éducation, de la fonction publique et des soins de santé. Il dirige les activités des Centers for Collective Bargaining et du Center for Finance and Workforce Development de l'AFT ainsi que le Library and Information Services Center de l'AFT. Dans le cadre de son travail de direction du Center for Bargaining, il assiste les dirigeants et les membres du personnel de l'AFT dans la négociation des conventions collectives sur les salaires, les conditions de travail et les questions professionnelles. Il réalise des analyses budgétaires sur les employeurs d'affiliés dans les secteurs de l'éducation, de la fonction publique et des soins de santé, notamment les gouvernements locaux et des États fédérés et les prestataires de soins. Il supervise et assure des formations sur les finances publiques, comme le financement des écoles locales et d'État, l'établissement des budgets, la sous-traitance et la privatisation des services publics. Il est responsable des activités liées à la préparation de publications, telles que des enquêtes sur les salaires et les rémunérations, la préparation de ressources pour des sites internet et des bases de données sur les questions législatives et la négociation collective. Il fait office de point de contact avec le personnel des archives de l'AFT et dirige le programme d'archivage à la Reuther Library, Wayne State University, et supervise à l'AFT la gestion des archives du bureau national et des bureaux locaux. Il est également la personne de contact de l'AFT sur l'histoire du mouvement syndical.

■ **Habbard, Pierre**

Pierre Habbard est conseiller principal en matière de politiques à la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) et s'occupe des domaines politiques suivants: la réglementation des fonds de pension, la gouvernance d'entreprise, la réglementation financière et la gouvernance publique. De nationalité française, il est né en 1972 et est diplômé de l'Université Paris IX Dauphine et de la London School of Economics and Political Science. La Commission syndicale consultative (TUAC, www.tuac.org) est une organisation syndicale internationale ayant un statut consultatif auprès de l'OCDE et de ses différents comités. Le TUAC représente 56 confédérations syndicales nationales établies dans les pays de l'OCDE et est membre du Conseil des *Global Unions*.

■ **Harris, Bob**

Bob Harris est le cofondateur de l'Internationale de l'Éducation et a été conseiller principal auprès du Secrétaire général de l'Internationale de l'Éducation (IE) jusqu'à son départ récent à la retraite. Ancien enseignant du secondaire à Adélaïde (Australie), il a été le Secrétaire

général adjoint du State Institute of Teachers, anciennement l'Australian Teachers' Federation, et a joué un rôle essentiel dans la création de la National Schools Commission dans les années 1970 et dans la formation d'une centrale syndicale nationale unique. Il est devenu coordinateur du développement de la Confédération mondiale des organisations de la profession enseignante (CMOPE) en 1970, Secrétaire général de la CMOPE en 1988 et Directeur exécutif de l'IE en 1993. Bob a présidé le groupe de travail sur l'éducation, la formation et l'emploi de la Commission syndicale consultative (TUAC) auprès de l'OCDE de 1993 à 2011, a été Président de la Conférence des ONG aux Nations unies de 1995 à 1997 et Président de la Conférence des ONG à l'UNESCO entre 1982 et 1988. Il est diplômé en éducation et relations internationales de l'université d'Adélaïde et de l'Australian National University et a étudié à l'Institut de hautes études internationales à Genève. Il est membre honoraire de l'Australian Education Union.

■ Robinson, David

David Robinson est le Directeur exécutif associé de l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université, qui représente plus de 66 000 universitaires et personnel général des universités du pays. David est responsable de la recherche, des communications et des actions de plaidoyer de l'Association ainsi que de ses relations internationales. Avant de rejoindre l'ACPU, il a été économiste en chef au bureau de Vancouver du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), un groupe de réflexion progressiste de pointe au Canada. Il a également été chargé de cours à la Simon Fraser University à Burnaby, Colombie britannique, et à la Carleton University d'Ottawa. Il est l'auteur de nombreux articles, revues et rapports sur la politique en matière d'enseignement supérieur et de recherche, sur l'enseignement et la formation professionnels et sur l'impact des accords internationaux dans le domaine du commerce et des investissements sur les marchés du travail et les services publics. David est aujourd'hui conseiller sur l'enseignement supérieur, les droits d'auteur et le commerce international à l'Internationale de l'Éducation, une fédération syndicale mondiale représentant plus de 30 millions d'enseignants et de travailleurs de l'éducation dans plus de 170 pays.

■ Schrooten, Mechthild

Mechthild Schrooten est professeur d'économie, de politique monétaire et d'économie internationale à l'Université des sciences appliquées de Brème, Allemagne. Elle est Directrice des études internationales sur la gestion globale (ISGM) et est responsable du programme de recherche «Xtreme Events» et membre du conseil d'administration de l'Institute for Finance and Service Management. Elle est également professeur-chercheur à la DIW de Berlin, Allemagne. Elle a étudié les mathématiques, la littérature allemande et l'histoire à l'université de Marburg, Allemagne, à l'université Jagiellonski de Cracovie, Pologne, et à l'Université libre de Berlin, Allemagne. En 1990, elle a obtenu son diplôme d'économie. Mechthild Schrooten a également un doctorat de l'Université libre de Berlin.



LISTE DES RÉFÉRENCES

Chapitre 1

- ACTRAV (2010)** *Financial crises, deflation and trade union responses: What are the lessons?* International Journal of Labour Research, Issue 1 Volume 2, 2010
- Addo, M.K. (1999)** "Introduction" in Addo, M.K. (ed) *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations* La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International
- Bain, D. (2010)** *IMF finds "trillions" in undeclared wealth*
<http://www.wealth-bulletin.com/portfolio/tax-trust-and-legal/content/4058538961/>
- Baker, D. (2010)** *Responses to Criticisms of Taxes on Financial Speculation*
<http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/response-criticism-fft/>
- Baker, D., R. Pollin, T. McArthur et M. Sherman (2009)** *The Potential Revenue from Financial Transactions Taxes*
<http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/fft-revenue/>
- BEA données analysées par Haver Analytics (2010):**
<http://mjperry.blogspot.com/2010/08/record-high-corporate-profits-in-qii.htm>,
voir aussi Corporate Profits <http://wsj-us.econoday.com/byshoweventfull.asp?fid=442489&cust=wsj-us#top>
- Bernstein, H. (2007)** *Capital and labour from centre to margins*, discours d'ouverture de la conférence *Living on the Margins. Vulnerability, Exclusion and the State in the Informal Economy*, Le Cap, 26-28 mars 2007
www.livingonthemargins.org/_documents/Bernstein.pdf
- Burrow, S. (2011)**, *Time for a new paradigm*, GLU
<http://column.global-labour-university.org/2011/02/time-for-new-paradigm.html>
- Campos, J.E. et H. Root (1996)** *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible* <http://www.foreignaffairs.com/articles/52476/richard-n-cooper/the-key-to-the-asian-miracle-making-shared-growth-credible>
- Christensen, J. (2006)** *Why capital flight? How plugging the leaks could contribute to poverty alleviation*. Tax Justice Network

Coats, D. (éd) (2011) *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*. Rapport d'un groupe d'experts de la CSI, du TUAC, et de l'ISE: Bruxelles

Déclaration finale du sommet du G20 à Pittsburgh

<http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

Drucker, J. (2010), 'Dutch Sandwich' saves Google billions in taxes, Bloomberg Business Week http://www.msnbc.msn.com/id/39784907/ns/business-bloomberg_businessweek/

Elington, J. (1998) *Cannibals with Forks, the Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Canada: New Society Publishers

FMI (2010), *From stimulus to consolidation: revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies*

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1003.pdf>

GFI (Global Financial Integrity) (2009) *Illicit financial flows from developing countries 2003-2006* by Dev Kar and Devon Cartwright-Smith, Washington DC, USA <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/economist%20-%20final%20version%201-2-09.pdf>

GFI (2010a) *Privately Held, Non-Resident Deposits In Secrecy Jurisdictions* Washington DC, USA http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_privately_held_web.pdf

GFI (2010b) *The implied tax revenue loss from trade mispricing* par Ann Hollingshead, Washington DC, USA http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf

Hall, D. (2010) *Why we need public spending*, PSIRU, University of Greenwich, <http://www.psiru.org/reports/2010-10-QPS-pubspend.pdf>

Hart, T. (2010), *Dutch Sandwich is a tasty tax evasion for U.S. multinationals*, <http://personalmoneystore.com/moneyblog/2010/12/28/dutch-sandwich/>

Hensman, R. (2001) "The Impact of Globalisation on Employment in India and Responses from the Formal and Informal Sectors", CLARA Working Paper 15. Amsterdam: IIAS/IISG



- Hiatt, S. et J. Perkins (2007)** *A Game as Old as Empire: The Secret World of Economic Hit Men and the Web of Global Corruption*, Berrett-Koehler Publishers, Inc, San Francisco
- Internationale de l'Éducation (2009)** *Partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation*, Rapport d'un groupe d'experts, Bruxelles,
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/200909_publication_Public-Private-Partnership-in-Education_fr.pdf
- Jetin, B. (2009)** *Financing development with global taxes: Fiscal revenues of a currency transaction tax*. <http://gesd.free.fr/jetin39.pdf>
- Keller, f. and A. Hoferl (2007)** *Fighting for public services: better lives, a better world*, ISP, Genève
- KPMG (2010)** *Corporate and Indirect Tax Survey* <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corp-and-Indirect-Tax-Oct12-2010.pdf>
- Lauzon, L.P. (2008)** *Les banques canadiennes et l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux: 16 milliards de dollars d'impôts éludés*, UQAM, Montréal, <http://www.uqam.ca/nouvelles/2008/08-210.htm>
- Lippman, M. (1985)** "Multinational Corporations and Human Rights" in Shepherd, G.W. Jr. and V.P. Nanda (eds) *Human Rights and Third World Development*. Studies in Human Rights 5. Westport (Connecticut), London: Greenwood Press
- Lopez, J.H. et al (2006)** *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, DC.; La Banque mondiale
- Lorenz, J. et G. Obermair (2006)** *Unternehmenssteuerreform 2008: Kosten und Nutzen der Reformvorschläge*
- Martens, J. (2007)** *The Precarious State of Public Finance- Tax evasion, capital flight and the misuse of public money in developing countries – and what can be done about it*. Global Policy Forum Europe, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens_precarious_finance__2007.pdf
- Meyer, W.H. (1998)** *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid and Repression*. Westport (Connecticut), London: Praeger

- Morisset, J. (2003)** *Tax Incentives: Using Tax Incentives to Attract Foreign Direct Investment* Groupe de la Banque mondiale, Public Policy for the Private Sector, février 2003, Note n° 253. www.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/253Moris-020603.pdf
- Murphy, R. (2008)** *The direct tax cost of tax havens to the UK*, Tax Research LLP, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxHavenCostTRLLP.pdf>
- Murphy, R. (2009)** *Tax havens cost the UK £18.5 billion a year* <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2009/02/01/tax-havens-cost-the-uk-185-billion-a-year/>
- OIT (2009)**, *The Financial and economic crisis: a Decent Work response* www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/tackling.pdf et *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/gender/documents/meetingdocument/wcms_115525.pdf
- O'Reilly, P. et S. Tickell (1999)** "TNCs and Social Issues in the Developing World" in Addo, M.K. (éd) *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations* La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International
- Oxfam (2009)**, *Tax haven crackdown could deliver \$120bn a year to fight poverty*, Communiqué de presse, 13 March 2009, <http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-03-13/tax-haven-could-deliver-120bn-year-fight-poverty>
- Pagano, M. et P. F. Volpin (2005)** *The Political Economy of Corporate Governance* www.csef.it/pagano/AER-2005.pdf
- Palley, T.I. (2011)** "A new approach to growth" in Coats, D. (2011) *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*. ISE: Bruxelles
- Pons-Vignon, N. (2010)** *Don't waste the crisis: Critical perspectives for a new economic model*, OIT, Genève
- Reich, R. (2011)** *Why We Must Raise Taxes on the Rich*, ASAP! RobertReich.org, 4 Avril 2011, http://www.alternet.org/story/150497/why_we_must_raise_taxes_on_the_rich%2C_asap%21 or <http://www.alternet.org/module/printversion/150497>



Senior Supervisors Group 2009 Report on *Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008* http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0910a.pdf

Schulmeister, S. (2009) *A general financial transaction tax: enhancing stability and fiscal consolidation*, Institut autrichien de recherche économique (WIFO), www.etui.org/.../Stephan%20Schulmeister%20After%20the%20crisis.pdf

TagesAnzeiger du 12.02.2010 *Woher das Schwarzgeld auf Schweizer Banken kommt*, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Woher-das-Schwarzgeld-auf-Schweizer-Banken-kommt/story/16804829>

Tax Justice Focus, *The Doha edition*, April 2008, Volume 4, Number 1, www.taxjustice.net

TUC (2008) *The Missing Billions: The UK Tax Gap* <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-14238-f0.cfm>

Weise, K. (2006), *Having their Cake and Eating it too: the big corporate tax break* ICFTU www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tax_break_EN.pdf

Chapitre 2

Beraldo S., Montolio D. et Turati G. (2009) 'Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of public and private welfare expenditures on economic growth' *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956

Cameron, David R., (1982) *On the Limits of the Public Economy* Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 459, Government and Economic Performance (Janvier 1982) <http://www.jstor.org/pss/1043673>

Conseil de l'Union européenne. 2940^{ème} réunion du Conseil Affaires économiques et financières, Bruxelles, 5 mai 2009, 9400/09 (Presse 112) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09400.fr09.pdf>; Conseil de l'Union européenne, Qualité et viabilité des finances publiques – Projet de conclusions du Conseil 8818/09, Bruxelles, 29 avril 2009 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st08/st08818.fr09.pdf>

- Fonds monétaire international (2009)**, «Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis», *IMF Staff Position Note*. SPN/09/13, 9 juin 2009
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>
- FMI, 2010**, «From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies», 30 avril 2010
www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf
- Gintis, H. et S. Bowles (1982)** "Papers and Proceedings of the Ninety- Fourth Annual Meeting of the American Economic Association", *The American Economic Review*, Vol. 72, N° 2, (Mai 1982). Publié par: American Economic Association
 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1802355>
- Internationale de l'Éducation (2009)**, *Partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation*, rapport d'un groupe d'experts, Bruxelles,
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/200909_publication_Public-Private-Partnership-in-Education_fr.pdf
- OMS (2010)**, *Le rapport sur la santé dans le monde*, «Le financement des systèmes de santé: le chemin vers une couverture universelle»,
<http://www.who.int/whr/2010/fr/index.html>
- QPS (2010)** *Quality Public Services Campaign Talking Points*
<http://www.QPSActionNow.org>
- Tanzi et Schuknecht (2000)** *Public Spending in the 20th Century* CUP
<http://assets.cambridge.org/97805216/62918/sample/9780521662918wsn01.pdf>
- UNESCO (2010)** *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*, «La crise cachée: les conflits armés et l'éducation» <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2011-conflict/>

Chapitre 4

- A. Aron-Dine**, "An analysis of the 'carried interest' controversy," Center on Budget and Policy Priorities Working Paper, 1 août 2007 Oxfam, *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication* (London: Oxfam GB, 2000)
- B. Badertscher**, S.P. Katz, et S.O. Rego, "The impact of private equity ownership on corporate tax avoidance," *Harvard Business School Working Paper* 10-004
- M. Boyle**, "Cross-border tax arbitrage: Policy choices and political motivations," *British Tax Review*, N° 5, 2005



- N. Brooks et T. Hwong**, *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation: A Comparison of High- and Low-Tax Countries* (Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives, 2006)
- J. Christensen et R. Murphy**, "The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line," *Development*, 47 (3), 2004
- Christian Aid**, *Death and taxes: the true toll of tax dodging*, Mai 2008
- J. Drucker**, "The Tax Haven That's Saving Google Billions," *Bloomberg Business Week*, 21 Octobre 2010 http://www.businessweek.com/magazine/content/10_44/b4201043146825.htm
- T. Edgar**, "Corporate income tax coordination as a response to international tax competition and arbitrage", *Canadian Tax Journal*, vol. 51, no. 3 (2003)
- C. Fuest et N. Riedel**, *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature*, rapport préparé pour l'UK Department for International Development (19 juin 2009)
- M. Gonzalez et A. Schipke**, "Bankers on the Beach," *Finance and Development*, vol. 48 n° 2 (Juin 2011)
- R. Keeler**, "Tax Havens and the Financial Crisis," *Dollars and Sense*, 2009 <http://www.dollarsandsense.org/archives/2009/0509keeler.html>
- R. Palan**, "Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty," *International Organization* vol. 56 n° 1 (Hiver 2002)
- R. Palan**, "The History of Tax Havens," *History and Policy*, October 2009 <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-92.html>
- S. Pak**, *Closing the Floodgates: Collecting Tax or Pay for Development*. Document commandé par le ministère norvégien des affaires étrangères et Tax Justice Network, 2007
- J. Ramos**, "Places in the sun," *The Economist*, 22 Février 2007
- S. Rath**, "Tax Evasion and Trust Schemes," in F. Shanty and P.P. Mishra, *Organized Crime: From Trafficking to Terrorism* vol. 1 (Santa Barbara, CA: 2008)

H.D. Rosenbloom, "International tax arbitrage and the international tax system," *Tax Law Review* (53), 2000

A.H. Rosenzweig, "Harnessing the costs of international tax arbitrage," Berkeley Electronic Press Legal Series, paper no. 1575, 2006

M. Sullivan, "Data Show Dramatic Shift of Profits to Tax Havens," *Tax Notes*, 13 Septembre 2004

Tax Justice Network, "Briefing Paper: The price of offshore," March 2005. Available on-line at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf Accessed June 7, 2011

G. Weiss, "Tax Haven," *Portfolio.com*, 27 Avril 2010 <http://www.portfolio.com/views/2010/04/27/private-equity-funds-and-hedge-funds-lower-taxes-via-carried-interest/>

M. Woolsey et E. Eaves, "Tax Havens of the World," *Forbes*, March 16, 2007 http://www.forbes.com/2007/03/15/havens-international-tax-forbeslife-cx_mw_ee_0315taxhavens.html

Chapitres 5 et 6

Altshuler, Rosanne, et Harry Grubert (2010) "Formula Apportionment: Is It Better Than the Current System and Are There Better Alternatives." *National Tax Journal*. 63(4, pt. 2). 1145-1184.

Altshuler, Rosanne, Benjamin Harris, et Eric Toder (2010) "Capital Income Taxation and Progressivity in a Global Economy." *Tax Policy Center Working Paper*.

Altshuler, Rosanne, et Harry Grubert (2005) "The Three Parties in the Race to the Bottom: Host Governments, Home Governments and Multinational Companies". *Florida Tax Review*. 7(3). 137-209.

Auerbach, Alan (2010) "A Modern Corporate Tax." The Center for American Progress and the Hamilton Project Paper. December.

Auerbach, Alan J., et Joel Slemrod (1997) "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986." *Journal of Economic Literature*. 35(2). 589-632.



- Avi-Yonah, Reuven (2010)** "Déjà vu All Over Again? Reflections on Auerbach's 'Modern Corporate Tax'". *Michigan Law School Public Law and Legal Theory Working Paper No. 10-030*. Décembre.
- Avi-Yonah, Reuven S., et Kimberly A. Clausing (2008)** "Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment." *In Path to Prosperity: Hamilton Project Ideas on Income Security, Education, and Taxes*, edited by Jason Furman and Jason E. Bordoff. Washington: Brookings Institution Press. 319-44.
- Avi-Yonah, Reuven S., Kimberly A. Clausing, and Michael C. Durst (2009)** "Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split." *Florida Tax Review*. 9(5). 497-553.
- Clausing, Kimberly A. (2011)** "The Revenue Effects of Multinational Income Shifting," *Tax Notes*. 28 Mars 2011. 1580-6.
- Clausing, Kimberly A. (2010)** "Should Tax Policy Target Multinational Firm Headquarters?" *National Tax Journal* 63(4). 741-763.
- Clausing, Kimberly A. (2007)** "Corporate Tax Revenues in OECD Countries." *International Tax and Public Finance* 14. 115-33.
- Clausing, Kimberly A. (2003)** "Tax-Motivated Transfer Pricing and Us Intrafirm Trade Prices." *Journal of Public Economics* 87 (9-10). 2207-23.
- de Mooij, Ruud A., et Sjef Ederveen (2008)** "Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings." *Oxford Review of Economic Policy*. 24(4). 680-97.
- de Mooij, Ruud A. (2005)** "Will Corporate Income Taxation Survive?" *De Economist* 153. 277-301.
- de Mooij, Ruud A., et Sjef Ederveen (2003)** "Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research." *International Tax and Public Finance* 10(6). 673-93.
- Desai, Mihir, Fritz Foley, et James R. Hines Jr. (2009)** "Domestic Effects of the Foreign Activities of US Multinationals." *American Economic Journal: Economic Policy*. February. 1(1). 181-203.

- De Waegenaere, Anja et Richard C. Sansing (2007)** "Transfer Pricing, Formulary Apportionment, and Productive Efficiency." *Tuck School of Business Working Paper N° 2008-39*.
- Devereux, Michael P. (2006)** "The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms, and Profit: A Survey of Empirical Evidence." document de travail de l'université de Warwick.
- Devereux, Michael P., et Rachel Griffith (2002)** "The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review." *Swedish Economic Policy Review* 9. 79-102.
- Devereux, Michael P., et Simon Loretz (2008a)** "Increased Efficiency through Consolidation and Formula Apportionment in the European Union ?" *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper no. 0812*.
- Devereux, Michael P., et Simon Loretz (2008b)** "The Effects of E.U. Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues." **Fiscal Studies**. 29(1). 1-33.
- Eggert, Wolfgang, et Andreas Haufler (2006)** "Company-Tax Coordination Cum Tax-Rate Competition in the European Union." *Finanzarchiv* 62(4). 579-601.
- Eichner, Thomas, et Marco Runkel (2008)** "Why the European Union Should Adopt Formula Apportionment with a Sales Factor." *Scandinavian Journal of Economics* 110(3). 567-89.
- Fuest, Clemens, et al. (2007)** "How Would the Introduction of an EU-wide Formula Apportionment Affect the Distribution and Size of the Corporate Tax Base? An Analysis Based on German Multinationals." *International Tax and Public Finance*. 14. 605-26.
- Gerard, Marcel (2007)** "Reforming the Taxation of Multijurisdictional Enterprises in Europe." *CESifo Economic Studies* 53(2). 329-61.
- Hines, James R. Jr. (2010)** "Income Misattribution under Formula Apportionment." *European Economic Review*. 54(1). 108-120.
- Hines, James R. Jr. (1999)** "Lessons from Behavioral Responses to International Taxation." *National Tax Journal* 52 (2). 305-22.
- Hines, James R. Jr. (1997)** "Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations." *In Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, édité par Alan J. Auerbach, 401-45. Cambridge: MIT Press.



Markle, Kevin S. (2010) "A Comparison of the Tax-motivated Income Shifting of Multinationals in Territorial and Worldwide Countries." Novembre. Dartmouth College.

Mintz, Jack M. et Alfons J. Weichenrieder (2010) *The Indirect Side of Direct Investment: Multinational Company Finance and Taxation*. Cambridge: MIT Press.

Pethig, Rudiger, et Andreas Wagener (2007) "Profit Tax Competition and Formula Apportionment." *International Tax and Public Finance* 14. 631-55.

Slemrod, Joel, et Jon Bakija (2008) *Taxing Ourselves*. Cambridge: MIT Press.

Stewart, David D. (2011) "EU Reveals CCCTB Proposal, Impact Assessments." *Tax Notes International*. 21 Mars, 894-5.

Chapitre 7

Faulhaber, Lilian V (2009): Sovereignty, Integration, and Tax Avoidance in the European Union: Striking the Proper Balance. disponible sur <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/new-folder/faulhaber.pdf> (consulté pour la dernière fois le 24 Juin 2011)

Global Financial Integrity in *The Tax Justice Network*: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=91&subid=91&idcat=139&idart=25

Gouvernement néerlandais – Déclaration pays par pays: <http://taxjustice.blogspot.com/2011/07/netherlands-in-support-of-country-by.html>

Richard Murphy dans *Tax Justice Network*: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country_reporting_-_080322.pdf

The *International Tax Dialogue*: <http://www.itdweb.org>

OCDE, *Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale*: http://www.oecd.org/document/57/0,3746,fr_2649_33767_2489998_1_1_1_1,00.html

OCDE (2009), *Réformes économiques: Objectif croissance 2009*: http://www.oecd.org/document/33/0,3343,fr_2649_34117_41935009_1_1_1_1,00.html

OCDE (2011), *Réformes économiques: Objectif Croissance 2011: Notes par pays*:
http://www.oecd.org/document/31/0,3746,fr_2649_37443_47449183_1_1_1_37443,00.html

OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (Mise à jour 2011)*:
http://www.oecd.org/document/28/0,3746,fr_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html

OCDE, *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la norme fiscale internationale par les juridictions examinées par le Forum mondial de l'OCDE, progrès accomplis au 6 juillet 2011*: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf>

OECD "Systemically important financial institutions, derivatives and financial stability", OECD Financial Market Trends, June 2011, *Employment Outlook*, (2009), <http://www.oecd.org/dataoecd/62/10/48299884.pdf>

OECD "Taxation and Economic Growth" - *OECD Economic Department Paper* N° 62, Juillet 2008, [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp\(2008\)28&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=eco/wkp(2008)28&doclanguage=en)

OECD "Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation" - *OECD Policy Brief*, December 2010 <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/46600079.pdf>

OCDE, «Les paramètres d'une taxe sur les transactions financières et le déficit de financement des biens publics mondiaux par les pays de l'OCDE, 2010 – 2020», document du TUAC, février 2010:
http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/06/7C/document_doc.phtml

OECD *L'Observateur*: http://oecdwatch.org/cases/Case_208

Chapitre 8

M.B. Carroll (1934), "Allocation of Business Income: The Draft Convention of the League of Nations," *Columbia Law Review*, Vol. 34, No. 3 (mars 1934)

K.A. Clausing et R.S. Avi-Yonah (2007), *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A proposal to adopt formulary apportionment* (Washington: The Brookings Institution, 2007)

Delamter Est., 1 Whart. 362 (Pa. 1836).



Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED),
Prix de transfert (Genève et New York, 1999)

M. Durst (2010) "It's not just academic: the OECD should re-evaluate transfer pricing laws," *Tax Analysts* (18 Janvier 2010)

Jinyan Li *International Taxation in the Age of Electronic Commerce: A Comparative Study* (Toronto: Fondation canadienne de fiscalité, 2003)

J. Neighbour (2002) "Transfer pricing: keeping it at arm's-length," *L'Observateur de l'OCDE* (230), janvier 2002

Kocieniewski, David (2011) "Companies Push For A Tax Break On Foreign Cash," *NY Times*, 20 juin 2011

M. Oates et J. O'Brien (2009) "The Arm's-Length Standard: Why it matters," *International Tax Journal* (Juillet-Août 2009)

S.J. Pak et J. S. Zdanowicz (2002) "An estimate of 2001 lost U.S. federal income tax revenues due to over-invoiced imports and under-invoiced exports." Document de travail. Penn State University, 2002

T.C. Pearson (2008) "Proposed international legal reforms for reducing transfer pricing manipulation of intellectual property," *International Law and Politics*, vol. 40

P. Sikha et H. Willmott (2010) "The dark side of transfer pricing: Its role in tax avoidance and wealth retentiveness." *Critical Perspectives on Accounting* No. 21

C.J. Taylor (2010) "Twilight of the Neanderthals, or are bilateral double taxation treaty networks sustainable?" *Melbourne University Law Review*, vol, 34

R. Vernon (1998) *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998)

R. Wu (2010) "Transfer Pricing: Current Problems and Solutions," CMC Senior Theses, Paper 87

Conclusions

Blackwell, R. (2009) *The Economic Crisis: "How Did We Get Here?"*, AFL-CIO

Branko Milanovic (2011) *The Haves and the Have Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, Janvier 2011

Tuchmann, B. (1984) *The March of Folly*, Random House, 1984

Annexe 2

Avi-Yonah, Reuvan (2004) Corporations, Society, and the State: A Defense of the Corporate Tax, *Virginia Law Review*, Vol. 90 No. 5 (Sept): 1193-1255.

Bartik, Timothy (1991) "Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?" Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Brunori, David (1997) "Principles of Tax Policy and Targeted Tax Incentives." *State and Local Government Review* 29(1): 50–61.

Brunori, David (1999a) "Interview: CBPP's Iris Lav on Fairness, Progressivity, and the Net." *State Tax Notes* (Octobre 25): 1103–08.

Brunori, David (1999b) " 'The Politics of State Taxation': Business Makes Its Case— for Higher Taxes." *State Tax Notes* (13 Septembre): 683–86.

Brunori, David (1999c) "Interview: Charles McLure on Sales Tax, E-Commerce, Pros and Cons of VATs." *State Tax Notes* (8 Novembre): 1225–30.

Brunori, David (2000a) "Interview: Dan Bucks of the Multistate Tax Commission." *State Tax Notes* (31 Juillet): 303–309.

Brunori, David (2002b) " 'The Politics of State Taxation': Stop Taxing Corporate Income." *State Tax Notes* (1 Juillet): 47–50.

Brunori, David (2004) " 'The Politics of State Taxation': Corporate Taxes Are All the Rage." *State Tax Notes* (8 Mars): 811–13.

Brunori, David (2005) "State Tax Policy: a Federalist Perspective." Washington, DC: Urban Institute Press.

Brunori, David, et Martin A. Sullivan (2005) "What Will Happen to State Corporation Taxes after Federal Tax Reform?" *State Tax Notes* (13 Juin): 815–29.

Davis, Carl (2009) *Who Pays?: A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*, Institute on Taxation and Economic Policy, 1 (3^e ed.).

Felix, R. Alison (2009) *Do State Corporate Income Taxes Reduce Wages?*, 94 *Economic Review – Federal Reserve Bank of Kansas City* 77, 82.



- Howlett, Deborah, et Sarah Strecker (2011)** "A Surge in Subsidies: Corporate tax breaks climb past \$822 million." *State Tax Today* (27 avril).
- Lynch, Robert (1996)** "Do State and Local Tax Incentives Work?" Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Maryland State Education Association (2011)** Statewide Poll. (February). Disponible sur <http://www.marylandeducators.org/detail.aspx?id=2412>.
- McLure, Charles (1981)** "Toward Uniformity in Interstate Taxation." *Tax Notes* (13 juillet): 51.
- McLure, Charles (2005a)** "How—and How Not—to Tax Business." *State Tax Notes* (7 avril): 29–34.
- McLure, Charles (2005b)** "Why Ohio Should Not Impose a Gross Receipts Tax: Testimony on the Proposed Commercial Activity Tax." *State Tax Notes* (18 avril): 213–15.
- Multistate Tax Commission (2003)** "Corporate Tax Sheltering and the Impact on State Corporate Income Tax Revenue Collection." *State Tax Notes* (21 Juillet): 237–41.
- Neal Richards & Micah Bloomfield (2011)** *The Truth of Sisyphus: An Overview of Corporate Income Tax Reform*, 27 *Tax Management Real Estate Journal* 172, 182.
- Peters, James H. (1995)** "The State Corporation Income Tax in the 21st Century." *State Tax Notes* (3 avril): 1400–1404.
- Pomp, Richard (1998)** "The Future of the State Corporate Income Tax: Reflections (and Confessions) of a Tax Lawyer." In *The Future of State Taxation*, édité par David Brunori (49–72). Washington, DC: Urban Institute Press.
- Public Policy Institute of California (2011)** Californians and Their Government. PPIC Statewide Survey. (Janvier).
- Sullivan, Martin (2007)** "State Corporate Tax Leakage: 14.5 Billion in 2006." *State Tax Notes* (26 nov.): 601-613.
- Sullivan, Martin (2008)** "Corporate Reports Show State Tax on Profits Falling." *State Tax Notes* (19 mai): 527.
- Sullivan, Martin (2010)** "Congress Must Act to Streamline State Corporate Taxes." *State Tax Notes* (4 oct.): 26-31.
- Tulchin Research (2010)** Statewide Pennsylvania Poll, (12 avril), disponible sur <http://www.pennbpc.org/sites/pennbpc.org/files/PA-Tulchin-Poll-Memo.pdf>



Internationale de l'Éducation

5, boulevard du Roi Albert II - B-1210 Bruxelles - www.ei-ie.org

L'internationale de l'Éducation est la fédération syndicale mondiale représentant 30 millions d'enseignants, de professeurs et de travailleurs de l'éducation, du préscolaire à l'université, dans plus de 170 pays et territoires à travers le monde.

978-92-95089-94-5 (Imprimé)

978-92-95089-95-2 (PDF)

978-92-95089-83-9 (CD)