

10 ans après la crise, où en sommes-nous dans les réformes de fiscalité internationale?¹

Entrevue avec Pascal St-Amans, directeur du Centre pour la politique fiscale et l'administration fiscale de l'OCDE²,
dirigée par Brigitte Alepin, professeure à l'UQO³
Conférence TaxCOOP 2018

17 septembre 2019

L'imposition des sociétés à l'échelle internationale est actuellement sous la loupe et pour éclairer davantage le débat, la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques reproduit dans ce regard l'intégral d'un entretien qui s'est déroulé lors de la conférence TaxCOOP 2018⁴, laquelle avait lieu en collaboration avec la Conférence de Paris⁵. Il s'agit d'un entretien mené par Brigitte Alepin sur la réforme de la fiscalité internationale avec Pascal St-Amans de l'OCDE.

¹ La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

² Pascal St-Amans a rejoint l'OCDE en septembre 2007 et il est directeur du Centre pour la politique fiscale et l'administration fiscale de l'OCDE depuis février 2012.

³ Brigitte Alepin est professeure à l'UQO. Elle est fiscaliste et auteure et elle est l'instigatrice, fondatrice et codirectrice de TaxCOOP.

⁴ TaxCOOP est un organisme à but non lucratif créé à Montréal en 2015 ayant comme mission de réunir annuellement des représentants des gouvernements, des milieux politiques, des gens d'affaires, des universitaires et la société civile de tous les pays concernés pour réfléchir conjointement aux enjeux liés à la concurrence fiscale, entendre les points de vue d'experts reconnus mondialement et découvrir les initiatives proposées.

⁵ TaxCOOP 2018 a eu lieu à Paris le 3 octobre 2018 à l'OCDE dans le cadre de la Conférence de Paris. La vidéo de l'entrevue est disponible en ligne < <http://www.taxcoop-conference.com/videos-2018/>>. La transcription de cette entrevue a également été publiée dans la *Revue française de finances publiques* du 1^{er} février 2019 (no 145).

Brigitte Alepin

Dans un texte qui date du 29 mai 1937, Henry Morgenthau, qui était à l'époque Secrétaire du Trésor américain, écrivait au président Roosevelt pour l'informer de stratégies fiscales des contribuables américains, qui peut-être expliquaient le déficit à cette époque au niveau des finances publiques, utilisant notamment les Bahamas pour payer peu ou pas d'impôts. Et 30 000 jours plus tard environ, ces contribuables, on le sait, font encore la nouvelle.

La question se pose, **pourquoi cette fois-ci, nous devrions être optimiste et nous devrions avoir confiance que les choses vont réellement changer avec la réforme fiscale proposée par l'OCDE.**

Pascal Saint-Amans

Mais d'abord parce que la réforme fiscale n'est pas proposée, elle est déjà passée. Donc, ça c'est un fait, on n'est pas juste en train de débattre de « est-ce qu'il faut de la régulation fiscale internationale » donc moi j'aurais répondu assurément avec le camp des gauchistes qui sont « pour » la régulation [faisant ici référence au débat sur la question de la réglementation de la concurrence fiscale qui a précédé l'entrevue] mais enfin, en l'occurrence, je pense que, on a besoin d'une régulation de la globalisation. Alors pas pour harmoniser, et j'ai été frappé dans le débat sur l'utilisation du terme *harmonisation* on peut mettre un peu tout, et je pense que dedans, tout c'est rien alors ce n'est pas forcément pertinent. Harmonisation, ça va dans un espace intégré comme l'union européenne, avec une vraie question « Est-ce que c'est une bonne politique ou pas ». Ce qu'on fait au niveau de l'OCDE, parce qu'on n'est pas sur un espace intégré économiquement, ce qu'on fait à l'OCDE, c'est qu'on essaie de faire en sorte que les pays puissent exercer leur souveraineté et la fiscalité est au cœur de la souveraineté des États, la fiscalité est au cœur du consentement à l'impôt, est au cœur de la démocratie et de la construction des États.

Alors, il faut que les États puissent exercer leur souveraineté. Et là, où on a eu un problème au cours des 30 dernières années, on voit que ça remonte même avant, dès les années 30, on a la dénonciation des Bahamas comme étant un lieu qui peut menacer la souveraineté d'autres pays, chaque pays est souverain, chaque pays a son modèle social. Je ne suis pas sûr qu'il soit raisonnable que les pays veuillent imposer leur modèle social à d'autres. Les États-Unis ont un modèle social qui est un choix de société plus ou moins débattu de façon interne, la France a un autre modèle, les pays nordiques ont encore un autre modèle. Donc chaque pays a son modèle de société auquel va correspondre un niveau de fiscalité et un choix entre les différents impôts. Un *policy mix* entre la fiscalité directe plus ou moins progressive, la fiscalité indirecte plus ou moins régressive et chaque pays doit pouvoir exercer sa souveraineté et l'appliquer. Sauf qu'avec la globalisation et en absence de régulation fiscale de cette globalisation, on est arrivé à un moment où les Bahamas qui étaient un peu marginaux dans le système, qui étaient une soupape dans laquelle s'échappaient pas mal d'impôts mais de façon marginale, ils sont devenus en quelque sorte le cœur du réacteur nucléaire de la fiscalité internationale, pas forcément les Bahamas mais les petites économies ouvertes alors les toutes petites économies ouvertes sans fiscalité (Bahamas, Caïmans, Île de Man, Jersey et quelques autres), ou des vraies économies mais qui restent petites (Irlande, Luxembourg, la Belgique) ont profité de l'absence de régulation de la globalisation et qui ont permis aux personnes physiques quand il s'agissait du secret bancaire d'aller cacher leurs avoirs et donc de frauder les impôts dans les pays dont

ces personnes étaient résidentes et pour les multinationales, en toute légalité, de faire glisser leurs profits dans des juridictions où il n’y avait pas d’activité. Alors qu’a fait l’OCDE, mais pas juste un programme, on a fait un projet, et ce projet est passé, il n’y a plus de secret bancaire.

Alors là, ce n’est pas qu’il faut être optimiste ou pas, il faut constater qu’il n’y a plus de secret bancaire. Alors il faut s’assurer maintenant que tout ceci soit correctement appliqué. Mais si quelqu’un d’entre vous dans la salle a un compte bancaire en Suisse qui n’est pas rapporté dans son pays de résidence, que cela soit en France ou autre et bien il est temps de le déclarer parce que l’information est arrivée il y a 3 jours à la Direction générale des finances publiques françaises. L’échange automatique de renseignements est maintenant plein et entier et inclut plus de 100 pays.

Et en ce qui concerne l’érosion des bases fiscales et les transferts des bénéficiaires (en anglais c’est BEPS, l’acronyme de *Base Erosion and Profit Shifting*), c’est pareil, on avait 15 mesures et on les a passées. Alors il faut être optimiste mais pas candide ou pas trop naïf, il faut que ceci soit appliqué, je pense que cela l’est, assez largement mais on surveille la bonne application et puis il y a peut-être d’autres choses à faire et clairement le débat qu’on a aujourd’hui sur la numérisation de l’économie et les défis fiscaux liés à la numérisation de l’économie montre bien qu’il reste des choses à faire qui vont sans doute au-delà de la numérisation de l’économie donc optimiste pas trop naïf mais aussi constatons ce qu’il s’est passé et ce qui s’est passé je crois est plutôt positif.

Brigitte Alepin

Est-ce qu’il existe selon vous un taux optimal ou minimal d’imposition pour les sociétés qui soit acceptable pour le plus grand nombre de pays?

Pascal Saint-Amans

Alors moi j’ai la chance de ne pas être un économiste donc je n’ai pas de réponse économique là-dessus et je pense que j’ai de la chance parce que le chiffre serait faux. Ça dépend vraiment de chaque pays et de son système de financement et de ses besoins. Alors ce que l’on constate, parce que je ne suis pas économiste et c’est extrêmement pragmatique, c’est que s’il n’y a pas de taux objectif qui soit le taux optimal on peut constater qu’il y a des *trends*, qu’il y a des tendances, on avait une tendance il y a 30 ans, avoir des prélèvements directs qui étaient à des taux nominaux assez élevés et ça c’était avant l’impact de la globalisation de la compétition, la concurrence fiscale entre les pays, on était à 40, 50 % 60 %, et personne n’en était si ému que ça. Après, il y a eu toute la vague de globalisation, de libéralisation. Monsieur Laffer a en a été un acteur expliquant que c’est beaucoup trop haut et qu’au bout d’un moment ça rapporte moins que ça devrait faire parce que les taux sont trop élevés. On a eu une tendance à la baisse des taux.

Alors qu'est-ce qui se passe aujourd'hui ? On a sorti un rapport sur l'évolution des politiques fiscales – c'est la deuxième édition, on va le faire annuellement pour décrire ce qui se passe, ce que sont les *Tax Policies Trends* – les tendances en matière de politique fiscale. Ce que l'on constate, on a essayé d'avoir ça comme accroche en communication, c'est plutôt qu'un *Race to the Bottom* c'est un *Race to the Average*. Donc une course à la moyenne. Les États-Unis sont une belle illustration, les États-Unis étaient en écart, un 35 %, ce qui était finalement un taux compétitif du temps de Reagan, est devenu le taux le moins compétitif de l'OCDE. Il y avait une blague qu'on me faisait chaque fois que j'étais aux États-Unis qui était de dire « on bat même les Français en niveau d'impôt sur les sociétés », qui est la référence absolue de l'enfer fiscal! Donc, on bat les Français. 35 %. Aujourd'hui, on est aux États-Unis à 25 %. C'est 21 % nominal au niveau fédéral et puis en moyenne au niveau fédéré même si, comme cela a été dit il y a quelques minutes, chaque État décide de son niveau de fiscalité mais en moyenne c'est 4 % et donc, on voit qu'on est à un taux moyen de 25 % et il se trouve que c'est le taux moyen de l'OCDE. Donc moi, j'ai tendance à penser qu'il y a eu un impact de BEPS, des travaux BEPS là-dessus.

Quand on a lancé BEPS, l'idée c'était de mettre fin à la localisation de profits dans un paradis fiscal où il ne se passe rien et où il y a zéro fiscalité donc, en gros on avait le choix hier entre 35 % aux États-Unis, 0 % aux Bermudes ou 12,5 % en Irlande. On a tué le 0 % aux Bermudes et je pense qu'on peut le dire avec une certaine confiance, on a tué le 0 % aux Bermudes. Donc, vous avez le choix entre quoi et quoi. Entre 12,5 % en Irlande et non pas 35 % aux États-Unis ou 21 % (ou 25 % selon qu'on prend au niveau fédéré ou pas). Pourquoi ? Parce qu'on a anticipé quand on a fait BEPS qu'il y aurait une pression à la baisse des taux nominaux d'impôts sur les sociétés tout comme il y aurait aussi une pression à la hausse des taux effectifs d'imposition puisque en fait c'était 12,5 théoriquement en Irlande, mais via des structures hybrides ça passait aux Bermudes sans fiscalité. Donc en Irlande, le taux effectif d'imposition des multinationales américaines notamment était bien inférieur à 12,5 %. Donc, quel est le taux optimal ? Je n'en sais rien; c'est la réponse honnête. Qu'est-ce que l'on constate ? On constate que les grands États sont dans les 20 % et que les petits États, les petites économies ouvertes, qui n'ont pas de marché donc qui ont moins de recettes reliées d'une part à leur marché, à leur population et à l'activité économique et qui ont besoin donc d'attirer davantage d'activités économiques doivent être plus compétitifs et ils se trouvent entre 10 et 20 %. Donc on va dire que les taux, tel qu'il semble se stabiliser aujourd'hui se trouve entre 10 et 20 % pour les petites économies, entre 20 et 30 % pour les autres et avec des *outsiders*, avec des pays qui sont un peu en écart. On voit que le Royaume-Uni va descendre à 17 %, quel va être l'impact du Brexit, point d'interrogation. Et puis on voit qu'on a des petites économies ouvertes, ou des pays de l'Europe orientale qui sont passé sous les 10 % (on est à 9 % en Hongrie, on doit être à 10 % en Bulgarie). Est-ce que les choses vont se stabiliser là ? Moi j'ai tendance à le penser mais franchement, ce sont les faits qui vont nous montrer. Le fait qu'on ait cette régulation, je sais qu'en anglais c'est un gros mot *regulation* en forme américaine, mais le fait qu'on ait cette forme de régulation de la globalisation qui n'est pas du tout une harmonisation qui est au contraire une façon d'organiser de la coopération entre États pour que chacun puisse exercer sa souveraineté, y compris ceux qui décident d'avoir peu de fiscalité, ce qui est tout à fait respectable. Voilà, c'est quelque chose qui s'est passé.

Qu'est-ce qu'on voit émerger aujourd'hui dans le débat, vous avez peut-être noté ça – le ministre des finances allemand a parlé d'imposition minimum. Il a lancé ça à Vienne, c'était lors du conseil Ecofin informel de l'Union européenne. Mais il faut travailler sur le concept d'imposition minimum, ce qui est d'ailleurs, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, un des acquis de la réforme fiscale américaine votée par le sénat et la chambre républicaine et les deux ont voté une imposition minimum qui s'appelle « GILTI ». D'ailleurs le nom est assez rigolo, si vous étiez en dehors de l'imposition en dessous de l'imposition minimum qui est à 13 et quelques pour cent, vous étiez « coupable » alors GILTI (se prononce comme « guilty ») mais c'est assez intéressant qu'il y est eu cet acronyme rigolo retenue. Donc on voit que là, il peut y avoir dans l'idée du législateur américain, quand même assez important, surtout qu'il est républicain, c'est assez paradoxal comme approche de la part des républicains américains, mais on a ça et c'est extrêmement intéressant. Et on voit cette idée émerger en Europe, un *range* entre 20 et 30 pour les grands pays et entre 10 et 20 pour les petits et dans la perspective d'un risque de concurrence fiscale plus agressive, l'émergence de l'idée qu'il doit y avoir un minimum et alors, quel sera le minimum, on n'en sait rien, les États-Unis ont plus ou moins reconnu que le taux irlandais pourrait servir de base à un minimum.

Brigitte Alepin

On sait maintenant que ça existe des multinationales qui paient peu ou pas d'impôts. Par contre il manque de données et d'information sur ce plan pour les individus très nantis. **Est-ce que vous présumez ou est-ce qu'on peut présumer que cela existe des individus très nantis qui pourraient payer peu ou pas d'impôts et comment on pourrait gérer ce problème ou cette situation là au niveau global ?**

Pascal Saint-Amans

Alors, si on parle des personnes physiques car je comprends que la question est sur les personnes physiques, il y a deux niveaux. Il y a un niveau qui est la capacité à dissimuler sa fortune, ses avoirs, et ça franchement aujourd'hui c'est compliqué. Si vous avez des actifs financiers, vous tombez sous le FATCA américain, vous tombez sous le CRS du reste du monde, le *Common Reporting Standard*, c'est l'échange automatique de renseignement, ça veut dire quoi ? Ça veut dire que tous vos actifs financiers, les soldes des comptes bancaires, les intérêts, les dividendes, tout autre revenu financier, les transactions intervenues qui permettent de calculer les plus-values, alors vous voyez que cela couvre assez largement – toute cette information sera l'objet d'un *reporting*, à votre État de résidence donc ça, c'est fait.

En ce qui concerne la capacité à se délocaliser, et à aller s'installer dans un pays où la fiscalité est plus faible, ça, il n'y a pas de régulation, il n'y a pas de coopération entre États pour dire mais non vous les Suisses vous ne devriez pas avoir un forfait fiscal ou vous Singapour, vous ne devriez pas offrir un régime sans fiscalité pour des Australiens riches qui viennent s'installer chez vous. Et donc là-dessus, dès lors qu'il y a délocalisation, il n'y a pas de régulation, il n'y a pas d'impact donc oui, il y a le risque que certains pays qui taxent trop ou qui taxent perdent de la matière taxable.

Sur le premier aspect que j'ai indiqué, on n'a pas de chiffres, tous les chiffres sont faux y compris les chiffres de Gabriel Zucman, qui a pourtant la meilleure méthodologie. Donc les chiffres sont tous faux – comme on le sait, ce sont des innocents qui avouent facilement sous la torture donc il y a plein de gens qui les torturent donc il y en a plein qui avouent, mais tout est faux. Il y a un chiffre qui n'est pas faux car il est constaté c'est : combien d'argent a été collecté suite à la mise en place ou en anticipation de la mise en place de l'échange automatique de renseignements. On a annoncé en 2014 qu'on allait le faire, c'est fait maintenant et depuis quatre ans, les administrations fiscales ont mis en place des guichets pour dire aux gens venez régulariser vos actifs à l'étranger... vous paierez les impôts, les intérêts mais on ne vous mettra pas en prison pour faire bref. 93 milliards d'euros d'impôt ont été collectés dans une vingtaine de pays, en France c'est 8 milliards. Alors on voit que c'est quelque chose de réel qui est intervenu. Est-ce que c'est la partie émergée de l'iceberg, est-ce qu'il en reste beaucoup d'autres, c'est à voir.

Brigitte Alepin

Avec tous les scandales d'impôts qui ont éclaté durant les dernières années, avez-vous l'impression que la juste part d'impôt pourrait être en péril ?

Pascal Saint-Amans

Alors c'est quoi la juste part d'impôt ? C'est une question difficile quand on est fiscaliste, il y a les économistes, et puis il y a les juristes. D'ailleurs, il y en a assez peu qui sont capables de rendre compatible l'approche juridique et l'approche économique parce que pour les juristes, la juste-part d'impôt, c'est celle qui est prévue par la loi donc on est dans un débat légal et l'évasion [lire « évitement » dans le contexte canadien] fiscale, elle est légale – *tax avoidance it's legal* donc il y a un vrai sujet, et si c'est légal alors voilà c'est compatible à la loi alors le juriste n'a rien à dire. Le juriste peut aussi faire de la politique fiscale et c'est là qu'interviennent les économistes. Alors c'est quoi la juste-part d'impôt dans la bonne politique fiscale bien cela dépend de ce que décident les parlements souverains sur ce qu'ils veulent collecter et là je crois que le bon sens et les bons impôts sont ceux qui ont des taux relativement faibles et des bases relativement larges et qui sont simples pour éviter qu'une industrie du conseil ne prospère sur l'évasion [lire « évitement » dans le contexte canadien] fiscale. Alors quelle est la juste part d'impôt ? C'est assez difficile à dire, cela renvoie à la problématique du *Policy Mix* qu'est-ce qui doit être progressive, qu'est-ce qui doit être progressif. Nous à l'OCDE, ce sur quoi on travaille c'est comment avoir une politique fiscale qui favorise la croissance et là, évidemment, la vulgate est : il vaut mieux des impôts indirects et s'il y a des impôts directs pas trop progressifs, et comment on réduit les inégalités ? Parce que c'est une condition pour assurer une croissance de long terme et une croissance équilibrée et naturellement pour réduire les inégalités il vaut mieux de la progressivité et de l'impôt direct. Donc l'OCDE a eu pendant très longtemps deux hémisphères du cerveau mal connectés car d'un côté on disait pour réduire les inégalités « ayons une fiscalité progressive » et puis pour favoriser la croissance, « ayons une fiscalité du type *flat tax* ». On essaie de réconcilier les deux et on travaille en ce sens avec le G20, sous présidence argentine en ce moment.

Brigitte Alepin

On sait que c'est difficile pour un pays de réformer sa fiscalité internationale en vase clos, d'où la nécessité de collaborer. On sait également que cela risque d'être très difficile d'obtenir une collaboration totale de tous les pays. À l'OCDE, dans la réforme fiscale internationale, et je sais que vous-mêmes, vous travaillez beaucoup depuis plusieurs années à réunir les pays ensemble – **Est-ce vous avez un objectif de pleine collaboration internationale ou vous pensez que vous pouvez aller de l'avant avec un minimum de pays ?**

Pascal Saint-Amans

Alors la réponse est dans la question. Ceci ne peut marcher, comme ce sont des problématiques globales, que si on a le monde. Alors comment on amène le monde sans perdre de l'efficacité ? L'ONU est totalement légitime pour gérer ça, il y a un problème derrière, la légitimité est très claire, il y a un problème derrière de dérouler. Surtout si on dit que les États sont souverains et font ce qu'ils veulent et là c'est de donner la clé de blocage et non pas de déblocage à tout le monde. Alors ce qu'on a fait à l'OCDE, et je terminerai avec cela, c'est plutôt une bonne nouvelle c'est que sur l'échange de renseignements on a aujourd'hui 153 pays membres sur un pied d'égalité pour s'assurer que les informations circulent, bon ça marche. D'un autre côté, sur BEPS, on a 120 pays et c'est en train de s'accroître avec les pays en voie de développement. Alors on voit qu'on ne peut aboutir à cette « régulation » et je mets des guillemets qui sont nécessaires – à cette coopération entre pays que si on a tous les pays autour de la table tout en gardant une dynamique et je crois que l'OCDE a été capable de montrer sa flexibilité, on avait 35 pays membres aujourd'hui; moi je sers plus de 120 pays membres, 150 pays membres selon les groupes, avec une dynamique politique qui appartient aujourd'hui au G20 malgré la crise du multilatéralisme ou malgré les soubresauts du multilatéralisme, la fiscalité et c'est une bonne nouvelle on finira avec cela, la fiscalité qui est plutôt la *success story* du G20 reste un sujet d'intérêt. J'étais à une réunion ce matin avec quelques pays qui appartiennent au G7 pour parler de fiscalité, notamment du numérique, les États-Unis sont présents, les États-Unis sont très volontaires pour avoir une approche globale de ce qui reste à faire après BEPS et on voit que dans ce domaine-là on a une dynamique qui est positive avec un moteur, G7, G20, et avec des institutions qui ont été mises en place et qui vont survivre à la crise, que j'espère temporaire du multilatéralisme.

Merci !