

Déterminants mondiaux des flux financiers illicites

Les FFI ont des origines aussi multiples que les moyens mis en œuvre pour leur faire franchir les frontières. Le gros du chapitre 2 est consacré à la fausse facturation dans le commerce international, qui est un des principaux mécanismes sur lesquels reposent les FFI. On y décrit les difficultés que soulève la mise à nu des pratiques en la matière du fait de la superposition d'éléments de complexité allant de l'architecture des données à l'héritage du passé en passant par les capacités actuelles des services douaniers sur le continent africain. Le présent chapitre traite du système juridique international. Dans la section 3.1 sont exposés les fondements principaux du système fiscal international ; quelques-uns des mécanismes de la fraude et de l'évasion fiscales sont examinés dans la section 3.2 et certains des acteurs mondiaux du système sont mis en lumière dans la section 3.3. Les réformes en cours de la fiscalité internationale des entreprises ne sont pas traitées dans le présent chapitre mais dans le chapitre 7. Dans la section 3.4 sont recensées les lacunes du système fiscal international et examinés le mouvement mondial en faveur de la justice fiscale et l'implication des parties prenantes africaines dans les processus de réforme. Dans la section 3.5 sont formulées quelques observations finales.

DE NOMBREUSES CONVENTIONS FISCALES CONCLUES

par des pays africains

présentent des lacunes qui rendent ces pays vulnérables à l'évasion fiscale



À DÉFAUT DE NORMES MINIMALES RELATIVES AUX ACCORDS D'INVESTISSEMENT,

les pays africains risquent

de s'engager dans une course à la moins-disance fiscale pour attirer des IED



3.1 Les fondements principaux du système fiscal international

Du système westphalien au système international de fiscalité des entreprises

Les principes sous-jacents au système fiscal international sont ancrés dans le système dit westphalien. Reposant sur un ensemble de travaux universitaires qui remontent à l'Europe des XVI^e et XVII^e siècles, le système westphalien a vu ses caractéristiques essentielles, à savoir la territorialité, la souveraineté, l'égalité et la non-ingérence, finir par s'imposer dans le système juridique international en dépit des débats et des critiques quant à leur adéquation (Osiander, 2001 ; Picciotto, 2013). Comme expliqué dans le présent chapitre et dans le chapitre 4, ces principes ont fini par s'imposer et tant la prépondérance des systèmes fiscaux unilatéraux que la complexité des réformes multilatérales leur sont imputables.

En 1923, époque où les pays africains étaient encore sous domination coloniale, quatre économistes, les professeurs Bruins, Einaudi, Seligman et Sir Josiah Stamp, ont, sous les auspices de la Société des Nations, jeté les bases des premiers modèles de convention fiscale. Dans le document dit « Rapport des quatre économistes », ils proposaient que les revenus issus des activités commerciales soient imposés par le pays de la source et que le pays de résidence ait la compétence principale pour imposer les revenus des investissements, tels que dividendes, redevances ou intérêts.

La Commission financière et fiscale des Nations Unies a poursuivi ces travaux jusqu'en 1954, date de sa dissolution. Deux années plus tard, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), qui a précédé l'OCDE, a créé un Comité fiscal qui a hérité du rôle de la Commission dissoute des Nations Unies²⁷. Les archives de l'OCDE indiquent que certains de ses membres se sont d'abord opposés à la création du Comité fiscal parce qu'ils souhaitaient privilégier le recours à une stratégie de conventions bilatérales et éviter une convention internationale liant les États membres de l'OECE. En 1959, le Conseil de l'OECE a recommandé que soient adoptées les propositions des États membres tirées de leurs conventions bilatérales en vue : a) d'éviter la double imposition du revenu, de la fortune et des successions ; b) d'éviter la double imposition en matière de droits indirects, tels que les taxes sur le chiffre d'affaires. Publié pour la première fois en 1963 sous le nom de *Projet de convention de double imposition concernant le revenu et la fortune*, le modèle de convention fiscale de l'OCDE est

²⁷ Voir <https://archives.eui.eu/en/fonds/173529?item=OECE.FC>.

devenu la norme en la matière (Picciotto, 2013). L'OCDE estime qu'en date de 2017 ce modèle avait servi de support à plus de 3 000 conventions fiscales dans le monde (OECD, 2017)²⁸.

Établissement stable et principe de pleine concurrence

Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE sur le revenu et la fortune (Modèle de convention fiscale de l'OCDE) repose sur le même compromis entre le pays de la source et le pays de résidence que le Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement (Modèle de convention fiscale des Nations Unies), à savoir que le pays dit « pays de la source » a le droit d'imposer les revenus actifs, tandis que le « pays de la résidence » a le droit d'imposer les investissements passifs²⁹. En d'autres termes, le modèle de convention fiscale des Nations Unies et celui de l'OCDE impliquent que le pays de la source n'a pas le droit d'imposer les revenus des sociétés étrangères, même lorsque ces revenus proviennent d'activités commerciales exercées sur son territoire (OECD, 2017)³⁰. Les deux modèles de convention laissent aux pays une certaine souplesse dans la définition du pays de résidence des sociétés en fonction de l'enregistrement officiel, du lieu de gestion ou de tout autre critère similaire. Cette souplesse permet aux entreprises multinationales de déplacer leur résidence vers des pays offrant des régimes fiscaux préférentiels, même si elles n'ont pas d'activités commerciales significatives dans ces pays. Cette souplesse est aussi le point de départ de l'initiative contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires.

Le modèle de convention des Nations Unies et celui de l'OCDE disposent que les sociétés paient des impôts tant au pays dans lequel elles ont leur résidence légale que dans les pays où elles ont un établissement stable, concept juridique crucial dans la détermination de la source du revenu et dont la définition initiale à l'article 5 du modèle de convention fiscale de l'OCDE. La liste des types d'établissements pouvant être considérés comme stables est longue et a pour fondement une présence physique effective sur le territoire. En sont notamment exclues les installations qui ne servent qu'à des fins de stockage, d'exposition ou de livraison. L'établissement stable est d'une

²⁸ Voir www.oecd.org/fr/fiscalite/conventions/tax-treaties-2017-update-to-oecd-model-tax-convention-released.htm.

²⁹ Dans sa réglementation chaque pays donne ses définitions précises des revenus actifs, des revenus passifs et des revenus de portefeuille. Aux fins de l'imposition, les revenus provenant d'activités commerciales ou de salaires, de commissions et du paiement de services fournis sont en général considérés comme actifs. Les revenus passifs comprennent les revenus réguliers provenant d'une source autre qu'un employeur ou un entrepreneur, à savoir les loyers de biens immobiliers et les dividendes d'actions et autres activités telles que définies dans la réglementation d'un pays et les conventions fiscales auxquelles il est partie.

³⁰ Voir <https://martinhearsen.net/2012/10/17/would-a-new-article-in-the-un-model-tax-treaty-be-a-fundamental-change-to-international-tax/>.

importance capitale dans l'économie des services et la question de l'imposition des services fournis par des sociétés étrangères gagne en importance dans la problématique des conventions fiscales.

Dans sa version la plus récente, le modèle de convention fiscale des Nations Unies prévoit deux options qui donnent aux pays en développement la possibilité d'imposer les prestataires de services. La première est la disposition qui élargit la définition de l'établissement stable de services en étendant son champ aux sociétés étrangères à compter d'une certaine durée de présence physique dans le pays aux fins de la prestation de services. La seconde est un nouvel article qui permet aux pays en développement d'effectuer une retenue à la source sur la rémunération des services de gestion, des services de conseil et des services techniques fournis, que le prestataire de ces services soit ou non physiquement présent dans le pays. Ces deux dispositions sont populaires en Afrique. Dans une étude portant sur 149 conventions fiscales en vigueur dans les pays subsahariens, il a pourtant été constaté que seules 33 % d'entre elles incluaient la disposition relative à l'établissement stable d'un prestataire de services et 36 % celle concernant la retenue à la source sur la rémunération des services (Hearson, à paraître). Les fiscalistes considèrent que la forte proportion de conventions fiscales dépourvues de ces deux dispositions est un obstacle majeur à l'intégration accrue de l'Afrique dans l'économie mondiale des services (Hearson, à paraître).

Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE et le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU ont tous deux souscrit au principe de pleine concurrence – autre pilier majeur de la fiscalité internationale. En vertu de ce principe, les transactions entre entités relevant d'une même entreprise multinationale doivent être réalisées aux prix qui s'appliqueraient à une transaction avec des entreprises indépendantes. En pratique, l'application de ce principe suppose la capacité d'identifier un produit et un prix comparables. C'est assez facile pour des produits normalisés mais malaisé, voire impossible, pour des produits très complexes ou des biens incorporels comme les droits de propriété intellectuelle ou les marques. Étant donné que les marchés sont plus petits dans les pays en développement, il y a un consensus sur le fait que le principe de pleine concurrence y est difficile à mettre en œuvre même avec les meilleures intentions (Waris, 2017).

3.2 Quelques mécanismes de fraude fiscale, d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent

Cette section expose brièvement les principales caractéristiques des modalités de l'évasion et de la fraude fiscales dans le cadre des activités commerciales. Les principaux mécanismes d'évasion fiscale et de fraude fiscale sont la fausse facturation dans le commerce international, la manipulation des prix de transfert, le transfert de bénéfices et l'arbitrage fiscal. La discussion se concentre sur ces trois derniers mécanismes ainsi que sur l'utilisation des paradis fiscaux et des juridictions opaques (pour la fausse facturation dans le commerce international, voir le chapitre 2).

Manipulation des prix de transfert et transfert de bénéfices

Dans une économie mondialisée, les entreprises multinationales effectuent leurs investissements transfrontières par le canal des structures juridiques les plus avantageuses sur le plan fiscal (UNCTAD, 2015a), en répartissant les fonctions, les actifs et les risques entre de multiples entités liées se trouvant dans différentes juridictions. Dans le cas de nombreux pays africains, cette pratique a entraîné le transfert d'activités à valeur ajoutée hors du lieu d'implantation de l'activité économique initiale (World Bank, 2017a). Ces mouvements transfrontières de biens et de services nécessitent la fixation de prix de transfert ; cette pratique est courante dans les entreprises multinationales mais n'était pas censée dériver vers l'illégalité. L'usage des prix de transfert a une dimension comptable doublée d'un objectif d'efficacité économique. Certaines études économiques théoriques ont cependant montré qu'une entreprise multinationale pouvait manipuler les prix de transfert entre des filiales implantées dans différents pays en vue de réduire sa charge fiscale globale (Horst, 1971 ; Kant, 1990). Des études sur les multinationales ont quant à elles mis en évidence que le risque de voir des entreprises multinationales manipuler les prix de transfert entre leurs filiales pour faire apparaître davantage de bénéfices dans les pays à faible fiscalité était moindre quand la filiale étrangère opérait sur un marché concurrentiel (Schjelderup and Sorgard, 1997). Cet argument conduit à penser que les pays africains dotés de marchés moins concurrentiels seraient plus vulnérables à la manipulation des prix de transfert.

Sous l'angle opératoire, la manipulation des prix de transfert, qui est une forme de fausse facturation, se traduit par un dévoiement du principe de pleine concurrence. En y recourant une entreprise multinationale applique des prix faussés à des transactions transfrontières entre des parties qui lui sont affiliées. Cette manipulation aboutit à transférer artificiellement des bénéfices depuis des juridictions à taux d'imposition élevé

vers des juridictions à faible taux d'imposition ou à imposition nulle, en recourant aux trois modalités principales ci-après³¹ :

- a) La fausse facturation par manipulation des prix d'importation et d'exportation intragroupe : une filiale basée dans un pays à taux d'imposition élevé importe à des prix gonflés des biens et des services fournis par une filiale basée dans un pays à faible taux d'imposition ;
- b) Le déplacement de dettes par le jeu du financement intragroupe : afin de réduire ses bénéfices, et ainsi sa charge fiscale, une filiale basée dans un pays à taux d'imposition élevé contracte un emprunt à un taux d'intérêt artificiellement élevé auprès d'une filiale basée dans un pays à faible taux d'imposition ;
- c) La localisation des actifs incorporels et des droits de propriété intellectuelle (marques, recherche-développement et algorithmes, etc.), qui permet à une entité de détenir des actifs incorporels et des droits de propriété intellectuelle dans un paradis fiscal et de facturer des services à ses filiales pour l'utilisation de ces actifs.

La série de réformes que préconise le plan d'action contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices vise à combattre la manipulation des prix de transfert (OECD, 2018b ; chap. 7). Ce nouvel ensemble de mesures a pour ambition de parvenir à une concordance accrue entre montant des bénéfices et substance économique en déterminant la véritable contribution économique d'une entité dans la juridiction fiscale considérée.

Arbitrage fiscal et chalandage fiscal

Plus de 500 conventions fiscales bilatérales sont actuellement en vigueur en Afrique (Hearson, à paraître). Les conventions fiscales conditionnent grandement le lieu et les modalités d'imposition des bénéfices, des revenus et de la fortune. Ces conventions avaient à l'origine pour objet d'harmoniser le traitement fiscal des investissements transfrontières, afin que les investisseurs ne soient assujettis à une double imposition, c'est-à-dire que les revenus soient imposés tant dans l'État de la source, où l'activité prend place, que dans l'État de résidence de l'investisseur ou de l'actionnaire. Les conventions fiscales présentent trois caractéristiques principales. Premièrement, elles limitent le taux auquel l'État de la source peut effectuer une retenue à la source. Deuxièmement, elles délimitent le périmètre imposable, par exemple en définissant l'« établissement stable » en fonction d'un seuil minimum d'activité devant prendre place

³¹ Pour des exemples concrets de transfert de bénéfices, voir Hearson (à paraître).

dans un État avant qu'il puisse imposer les bénéfices dégagés sur son territoire par le contribuable concerné. Troisièmement, les conventions fiscales exonèrent certains types de revenus gagnés dans l'État de la source de toute imposition dans ledit État, par exemple l'imposition des plus-values dans certaines circonstances particulières.

Force est de constater que la mise en garde contre l'inclusion de l'évasion fiscale parmi les sources de FFI, mentionnée dans le chapitre introductif, va à l'encontre d'une disposition figurant dans le préambule du modèle de convention fiscale de l'OCDE, comme quoi ladite convention a pour objet d'éliminer la double imposition « sans créer de possibilités de non-imposition ou d'imposition réduite par l'évasion ou la fraude fiscale (y compris par des mécanismes de chalandage fiscal destinés à obtenir les allègements prévus dans la présente Convention au bénéfice indirect de résidents d'États tiers) » (OECD, 2017). Ces objectifs n'ont pas été pleinement atteints, comme l'attestent des indices probants du fait que la fraude et l'évasion fiscales font subir des pertes considérables aux pays développés et aux pays en développement. Certaines clauses et concessions énoncées dans les conventions fiscales offrent effectivement des possibilités, non voulues, d'évasion fiscale. Les entreprises peuvent par exemple tirer parti de conventions fiscales plus favorables en vigueur dans certaines juridictions en organisant leurs activités par le canal de structures mises en place dans ces juridictions en vue de réduire leur charge fiscale et procèdent ainsi à un arbitrage fiscal (OECD, 2017)³². Par « chalandage fiscal » on entend la pratique consistant à structurer une entreprise multinationale de manière à exploiter les différences que présentent des conventions fiscales.

Certaines des causes profondes du recours à l'évasion ou à la fraude fiscale internationale sont à rechercher dans l'argumentaire théorique avancé dans certaines études économiques. La théorie du choix rationnel explique qu'un agent prendra le risque de recourir à l'évasion fiscale si l'utilité du non-paiement de l'impôt, à savoir le gain attendu en termes de revenu, l'emporte sur le coût de la sanction encourue au cas où il se ferait prendre (Allingham and Sandmo, 1972 ; Yitzhaki, 1974). Les tenants d'une optique utilitaire étriquée font valoir aussi que le secteur privé dépense avec plus d'efficacité et devrait donc conserver le pouvoir de décider de la manière dont son argent doit être

³² Les différences que présente la définition de la résidence fiscale figurant dans les législations respectives de l'Irlande et dans celle des États-Unis d'Amérique sont un exemple bien connu des possibilités d'exploiter les failles juridiques et les conventions fiscales. En droit irlandais, la résidence d'une société est déterminée en fonction du lieu à partir duquel elle est gérée, alors que le droit des États-Unis se base sur le lieu d'enregistrement de la société. Si une société transfère ses droits de propriété intellectuelle à une société enregistrée en Irlande mais contrôlée depuis un paradis fiscal, comme les Bermudes, avec lequel l'Irlande a conclu une convention fiscale, l'Irlande considère que cette société a sa résidence fiscale aux Bermudes, tandis que les États-Unis considèrent que sa résidence fiscale est en Irlande. Le paiement de redevances entre les deux échappe ainsi à l'imposition ou est assujéti à une imposition minimale.

dépensé (Benk et al., 2015 ; Preobragenskaya and McGee, 2016). Sur un plan plus général, des études empiriques montrent que les avantages financiers ne suffisent pas à eux seuls à expliquer l'évasion fiscale (pour un aperçu des preuves tirées des données d'expérience, voir Torgler, 2002, 2003 ; Feld and Frey, 2006). C'est davantage dans la « morale fiscale », c'est-à-dire le sentiment d'avoir l'obligation morale de payer des impôts, et dans la « conviction d'apporter une contribution à la société en payant des impôts » (Torgler and Schneider, 2009:230) que sont à rechercher les principaux motifs poussant les individus et les entreprises à se conformer à la loi (Luttmer and Singhal, 2014).

Conscients de la dimension internationale de la concurrence en matière d'imposition des entreprises, de nombreux pays concluent des conventions de non double imposition afin d'attirer un surcroît d'IED (Barthel et al., 2009). Les décisions prises dans ce domaine reposent sur certaines hypothèses quant à la manière dont la fiscalité influe sur le comportement des entreprises multinationales. D'une part, la décision d'une entreprise d'effectuer un investissement à coûts fixes élevés dans une juridiction plutôt qu'une autre est orientée par le taux d'imposition moyen effectif applicable au gain de l'investissement après application des déductions pour amortissement et des autres dispositions modifiant l'assiette fiscale (Devereux and Griffith, 1998, 2003). D'autre part, le montant de l'investissement réel à réaliser dans un lieu déterminé est fonction du taux marginal effectif d'imposition, c'est-à-dire du taux d'imposition de tout dollar supplémentaire de revenu généré par cet investissement. La divergence entre rendement social et rendement privé est source d'inefficacité. En tant que décideur l'entreprise maximise son rendement privé plutôt que le rendement social. Pour ce qui est d'attirer un surcroît d'investissement, les études économétriques consacrées à la relation entre IED et conventions de non double imposition donnent des résultats divergents faisant ressortir les difficultés que soulèvent le recueil des données et les estimations à cette fin (Neumayer, 2006 ; Barthel et al., 2010). Le caractère peu concluant des constatations empiriques quant à l'influence des conventions fiscales sur les décisions de localisation des IED s'explique aussi par la complexité des critères guidant les décisions des entreprises multinationales en la matière (Carr et al., 2001 ; Bergstrand and Egger, 2007). Des travaux récents montrent que la fiscalité est une considération secondaire dans le cas de l'Afrique subsaharienne et donnent à penser que les conventions fiscales n'induisent pas de hausse des IED dans les économies à faible revenu (Beer and Loeprick, 2018).

Outre qu'elles contribuent peu à attirer les IED, les conventions fiscales ont d'autres faiblesses. Premièrement, nombre des conventions fiscales conclues par les pays africains comportent un risque élevé car elles ne reprennent pas de nombreuses

clauses préconisées dans les modèles de conventions fiscales internationales et régionales susceptibles de réduire les possibilités d'évasion fiscale (Wijnen and de Goede, 2013 ; Hearson, 2016). Par exemple, le modèle de convention fiscale des Nations Unies et celui de l'OCDE comportent l'un et l'autre une disposition protégeant les pays en développement contre l'évasion fiscale par le canal de transferts indirects de biens immobiliers. Or cette disposition reste absente dans de nombreuses conventions fiscales conclues par des pays en développement, ce qui les rend vulnérables à une évasion fiscale portant sur l'imposition des plus-values découlant des bénéfices réalisés sur la vente d'actifs non courants, tels que la vente d'actions, d'obligations, de biens immobiliers et de métaux précieux (voir Hearson, à paraître).

Deuxièmement, de nombreuses conventions, en particulier les plus anciennes, sont dépourvues de clauses contre les abus et de dispositions prévoyant une assistance administrative mutuelle en matière fiscale (Hearson, à paraître). En 2015, le chalandage fiscal se serait traduit par une perte de recettes d'un montant estimatif de 3,4 milliards de dollars pour les pays africains (Beer and Loeprick, 2018). Des chercheurs du FMI et de la Banque mondiale estiment eux que pour l'Afrique le coût du chalandage fiscal représente de 20 à 26 % environ des recettes de l'impôt sur les sociétés en cause pour chaque convention fiscale conclue avec un État constituant une plateforme d'investissement (Beer and Loeprick, 2018). D'après leurs conclusions, en 2015 le recours au chalandage fiscal a réduit les recettes fiscales des pays africains de 5 % (soit 3,4 milliards de dollars pour tout le continent) et de 14 % celles des pays ayant conclu au moins une convention avec un État plateforme d'investissement. C'est la seule estimation à ce jour du coût global des conventions fiscales pour les pays africains. Le manque à gagner fiscal a été imputé plus précisément à la diminution des retenues à la source sur les dividendes et les intérêts. Par exemple, Janský et Palanský (Janský and Palanský, 2018) ont estimé à titre indicatif le montant des transferts de bénéfices pour chacun d'une série de pays, l'ont comparé au montant estimatif de la perte en recettes d'impôt sur les sociétés subie et ont rapporté ces montants au PIB du pays et à ses recettes fiscales ; 14 des pays étudiés se trouvent en Afrique (Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Togo et Zambie).

Paradis fiscaux opaques et juridictions non coopératives

Les paradis fiscaux fournissent des services qui rendent possibles l'évasion fiscale abusive et la fraude fiscale. Ils offrent une fiscalité faible ou nulle, une réglementation financière modérée ou légère, le secret bancaire et l'anonymat. Les paradis fiscaux sont particulièrement attrayants pour les personnes à fortune nette élevée et le manque à

gagner en découlant est estimé à 2,5 % du total des recettes fiscales dans le cas de l'Afrique (Zucman, 2014). Les définitions et les critères retenus pour identifier les paradis fiscaux et entités similaires varient d'une institution à l'autre. Pour l'OCDE, par exemple, un paradis fiscal est un État ou une entité territoriale dotée d'une place financière dont les institutions travaillent pour l'essentiel avec des non-résidents et en devises étrangères à une échelle sans commune mesure avec la taille de son économie et où les institutions détenues ou contrôlées par des non-résidents jouent un rôle majeur³³. Pour le FMI (IMF, 2000), les centres financiers offshore (CFO) sont dotés d'un nombre relativement élevé d'institutions financières traitant principalement avec des non-résidents³⁴. Garcia-Bernardo *et al.* (Garcia-Bernardo *et al.*, 2017) en distinguent deux types : les CFO de type « puits » et les CFO de type « conduite ». Un CFO de type puits est une juridiction qui fait disparaître du système économique une quantité de valeur sans commune mesure avec la taille de son économie. Dans cette classification, les cinq premiers CFO de type puits sont les îles Vierges britanniques, la Chine, Jersey, les Bermudes et les îles Caïmanes. Un CFO de type conduite est une juridiction par laquelle une quantité disproportionnée de valeur est transférée vers des CFO de type puits, les cinq premiers étant les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse, Singapour et l'Irlande. Les listes des paradis fiscaux et des juridictions fiscales non coopératives établies par l'OCDE et l'Union européenne sont examinées dans l'encadré 3.

Les expressions « paradis fiscal » et « centre financier offshore » sont souvent interchangeables dans l'usage, mais la CNUCED (UNCTAD, 2015a) précise que paradis fiscal désigne une juridiction politique. Les paradis fiscaux offrent la possibilité d'échapper non seulement à l'impôt mais aussi à de nombreuses autres normes et réglementations (UNCTAD, 2015a). La possibilité de poursuivre les auteurs d'infractions économiques et financières et de coopérer avec la justice d'autres pays est alors le plus souvent limitée, d'où l'expression connexe de « juridiction opaque ». Les centres financiers offshore rassemblent quant à eux des comptables, des avocats et des banquiers ainsi que des sociétés fiduciaires et des intermédiaires financiers et vendent leurs services à des non-résidents qui veulent tirer parti de dispositifs institués légalement dans les paradis fiscaux et les juridictions opaques³⁵.

³³ Voir <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5988>.

³⁴ Voir www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm.

³⁵ Le Réseau pour la justice fiscale a élaboré l'Indice des paradis fiscaux pour entreprises ; il permet de classer les juridictions en fonction de l'ampleur et de l'agressivité de l'appui qu'elles apportent aux multinationales pour les aider à éviter l'imposition, érodant ainsi les recettes fiscales d'autres pays (voir www.taxjustice.net/). Ce classement indique à quel point chaque juridiction contribue à la course mondiale à la moins-disance fiscale en matière d'imposition des sociétés. En 2019, Îles Vierges britanniques, Bermudes et Îles Caïmanes occupaient la tête de ce classement, précédant les Pays-Bas, la Suisse, le Luxembourg, Jersey, Singapour, les Bahamas et Hong Kong (Chine).

L'existence de plateformes d'investissement offshore met en relief la relation entre investissement et fiscalité, traitée plus en détail au chapitre 4. Une plateforme d'investissement offshore est définie au regard de quatre critères élaborés à l'origine par l'OCDE : a) imposition nulle ou minimale ; b) absence d'échange effectif de renseignements ; c) manque de transparence ; d) absence d'exigences d'activités substantielles. La CNUCED (UNCTAD, 2015a) a constaté que 42 plateformes répondaient à ces critères et les a classées en deux groupes, à savoir :

- Les juridictions identifiées comme étant des paradis fiscaux : ce sont de petites juridictions dont l'économie se réduit entièrement ou presque à la fourniture de services financiers offshore ;
- Les juridictions (non identifiées comme étant des paradis fiscaux) servant de base à des entités à vocation spéciale ou d'autres entités facilitant l'investissement en transit : il s'agit de juridictions plus grandes dotées d'une économie réelle de taille substantielle et servant de plateformes mondiales d'investissement à des entreprises multinationales attirées par les conditions favorables qui leur sont offertes en matière de fiscalité et d'investissement.

Selon des estimations, au niveau mondial de 30 % à 50 % des IED transitent par des sociétés-écrans offshore (UNCTAD, 2015a ; Haberly and Wójcik, 2015 ; Bolwijn et al., 2018). Henry (Henry, 2012) estime qu'en 2010, de 21 000 à 32 000 milliards de dollars au moins avaient été investis par le canal de juridictions assurant le secret financier. Ce secret couvre en général l'enregistrement de la propriété et assure l'absence de transparence, ce qui dissimule l'identité du titulaire effectif du compte et entrave les enquêtes en matière fiscale. Le secret est un sujet de préoccupation beaucoup plus large car il facilite non seulement l'évasion fiscale mais aussi le blanchiment du produit de la criminalité et de la corruption³⁶.

³⁶ Établi par le Réseau pour la justice fiscale, l'Indice d'opacité financière évalue le degré d'opacité des juridictions, ainsi que leur rôle à l'échelle mondiale dans la mise en place de pratiques rendant possibles le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et l'accumulation de fortunes non imposées. Le classement en fonction de cet indice montre que parmi les principaux pourvoyeurs de secret financier du monde figurent certaines des économies les plus riches. Sur les 112 juridictions classées en 2019, les 10 premières places sont occupées par : les îles Caïmanes, les États-Unis, la Suisse, Hong Kong (Chine), Singapour, le Luxembourg, le Japon, les Pays-Bas, les îles Vierges britanniques et les Émirats arabes unis. Les pays africains classés le plus haut en 2020 sont le Kenya (24^e), le Nigéria (34^e), l'Angola (35^e), l'Égypte (46^e), Maurice (51^e), le Cameroun (53^e) et l'Afrique du Sud (58^e).



Selon les estimations,
de **30 % à 50 %**
du total mondial des IED sont réalisés
par le canal de sociétés-écrans offshore

Encadré 3

La mesure des flux financiers illicites aux fins de l'indicateur 16.4.1 relatif aux objectifs de développement durable

Plusieurs institutions tiennent des listes des paradis fiscaux. En 2002, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a dressé une liste des paradis fiscaux non coopératifs, à l'aune de la transparence fiscale et de l'échange de données, sur laquelle figuraient sept juridictions (Andorre, Îles Marshall, Libéria, Liechtenstein, Monaco, Nauru et Vanuatu) ; toutes ont pris des engagements par la suite et été retirées de cette liste^a.

L'Union européenne actualise régulièrement sa liste des juridictions non coopératives à des fins fiscales. Les pays inscrits sur cette liste le sont en fonction de leur respect des normes fiscales internationales acceptées, à savoir transparence, équité fiscale et mise en œuvre des normes minimales contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE. En octobre 2019, les juridictions suivantes étaient inscrites sur cette liste : Samoa américaines, Belize, Fidji, Guam, Îles Marshall, Oman, Samoa, Trinité-et-Tobago, îles Vierges américaines, Vanuatu^b.

Oxfam (Oxfam, 2019) souligne que sur la liste de l'Union européenne ne figurent pas les Bermudes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmanes, Hong Kong (Chine), le Panama, ni les pays « trop grands pour être inscrits sur la liste », dont les États-Unis et la Suisse. Cette liste ne couvre pas les États membres de l'Union européenne, sinon l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas y auraient leur place.

Source : Secrétariat de la CNUCED.

^a Voir www.oecd.org/countries/monaco/list-of-unco-operative-tax-havens.htm.

^b Voir www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/.

Corruption et blanchiment d'argent

On s'accorde dans l'ensemble à reconnaître qu'en Afrique un lien étroit existe entre FFI et corruption (Reed and Fontana, 2011 ; Ayogu and Gbadebo-Smith, 2014). Selon les définitions, la corruption se manifeste sous différentes formes, telles que « l'abus d'une fonction publique à des fins privées », « la captation de l'État », « le clientélisme et le népotisme » ou « la corruption administrative » (Campos and Pradhan, 2007).

Les articles 15 à 25 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003) énumèrent plus précisément les actes relevant de la corruption, à savoir : la corruption active ou passive d'agents publics nationaux ou étrangers, y compris les fonctionnaires d'organisations internationales ; la soustraction, le détournement ou tout autre usage illicite de biens par un agent public ; l'entrave au bon fonctionnement de la justice ; le trafic d'influence actif ou passif ; l'abus de fonctions ; l'enrichissement illicite. Reed et Fontana (Reed and Fontana, 2011) avancent que les FFI générés par la corruption sont imputables à trois grands mécanismes. Premièrement, la corruption est une source de revenus, souvent sous forme de commission occulte. Deuxièmement, la corruption peut aider à générer des fonds illicites si, par exemple, un agent du fisc accepte contre paiement de fermer les yeux sur une fraude fiscale ou d'interpréter la réglementation fiscale de manière à alléger la charge fiscale d'un contribuable. Troisièmement, la corruption peut générer des FFI si elle met en cause des agents d'entités qui ont des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. De telles entités peuvent, par exemple, s'entendre avec certains clients pour ne pas s'acquitter de leurs obligations ou bien des cellules de renseignement financier peuvent être empêchées d'exercer leurs fonctions en ne leur accordant pas assez d'indépendance, de pouvoirs juridiques et de ressources.

S'agissant du premier de ces mécanismes, de nombreux éléments montrent qu'une relation à double sens existe entre produit de la corruption et origines des FFI. Des études sur le trafic illicite d'espèces sauvages, par exemple, ont mis en évidence une corrélation entre le trafic d'ivoire et la corruption d'agents de l'État (Lemieux and Clarke, 2009 ; Douglas and Alie, 2014). La corruption sévissant dans des institutions chargées de faire respecter la législation qui protège les espèces sauvages rend difficile de combattre le trafic illicite de ces espèces (Abotsi et al., 2016). Il a été démontré que des fonds provenant de ce commerce illégal, d'un montant estimatif de plusieurs milliards de dollars, servent à corrompre des agents publics (Anderson and Jooste, 2014). Pour ce qui est des canaux de transfert, il a été procédé à une analyse minutieuse de la relation symbiotique entre corruption et blanchiment d'argent, en particulier, (Chaikin and Sharman, 2009). La corruption facilite le blanchiment d'argent, qui rend la grande corruption possible et rentable (Reed and Fontana, 2011 ; Chaikin and Sharman, 2009 ; UNODC and World Bank, 2007).

Dans le contexte du blanchiment d'argent, le produit de la corruption provient le plus souvent des commissions perçues, des sommes reçues pour offrir « une aile protectrice » ou de participations détenues par des politiciens corrompus dans des entreprises établies. Les actes de corruption sont désignés de différentes manières dans la langue

juridique des différents pays, par exemple : « infraction sous-jacente », « comportement criminel » ou « activité illégale » (World Bank, 2004). La définition juridique du terme « bien » est large et recouvre tous les types d'avoires corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou instruments attestant la propriété de ces avoires ou les droits y relatifs (World Bank, 2004). Pour blanchir leur argent, les criminels doivent en général s'en remettre à des intermédiaires (personnes physiques ou morales) qui usent de différents procédés pour apporter davantage d'opacité et créer de la distance entre eux et les bénéficiaires effectifs des comptes. Les structures juridiques de société et les sociétés fiduciaires figurent parmi les mécanismes utilisés le plus couramment pour blanchir des capitaux (World Bank, 2004).

Au sujet du montant des pertes de revenus et autres imputables à la corruption, la BaFD (AfDB, 2015) estime que la corruption fait perdre environ 148 millions de dollars par an à l'Afrique. Bates (Bates, 2006) et Ayogu et Gbadebo-Smith (Ayogu and Gbadebo-Smith, 2014) avancent quant à eux que la corruption détruit « les investissements que constituent les institutions », et pourrait ainsi se traduire par des pertes nettes de beaucoup supérieures au simple produit primaire de la corruption.

3.3 Les acteurs mondiaux du réseau de fraude fiscale, d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent

Les FFI liés à la fiscalité sont le fait d'entreprises multinationales et de personnes à fortune nette élevée. Les FFI émanant de ces acteurs sont facilités par un vaste réseau constitué d'institutions aussi bien non financières (conseillers fiscaux, avocats, comptables, notaires, prestataires de services aux entreprises et sociétés fiduciaires, agents immobiliers et prestataires de services de jeux de hasard) que financières (banques, sociétés de gestion de patrimoine et autres).

Sociétés de conseil fiscal et autres institutions non financières

Les facilitateurs des FFI liés à la fiscalité opèrent essentiellement à partir de cabinets de conseil fiscal. Selon le rapport 2019 sur le marché mondial des services de conseil fiscal, ce marché s'est monté à 34,4 milliards de dollars en 2018 et a connu un taux de croissance de 6,5 % entre 2018 et 2019, contre 5,3 % entre 2017 et 2018 (Source Global Research, 2019). Cette évolution à la hausse devrait se poursuivre en 2020 et au-delà ; les principaux groupes de conseil du monde, les « quatre grands », contrôlent 87 % du marché. Le rapport 2019 précité indique que le secteur des services financiers

est le plus gros client du marché mondial de conseil fiscal ; en 2017 la demande de ce secteur (quelque 6,64 milliards de dollars) a compté pour près du tiers dans la demande totale. Le conseil sur les prix de transfert est une source majeure d'activité, ce marché s'étant chiffré à 5,18 milliards de dollars en 2018. Le rapport 2019 précité distingue trois grands moteurs de la demande de conseil fiscal : complexité du paysage fiscal mondial ; convergence croissante entre fiscalité et gestion des risques, dont le risque de réputation ; perspectives de l'échange automatique. L'appétence pour le risque est un déterminant majeur des dispositifs d'optimisation fiscale, ce qui explique en partie pourquoi les grands groupes de conseil fiscal sont souvent mentionnés dans les enquêtes sur la fraude fiscale et les dispositifs agressifs d'optimisation fiscale³⁷.

Les institutions financières jouent un rôle majeur et central dans la facilitation de la fraude fiscale, comme l'atteste le faible respect des règles fiscales par les titulaires européens de comptes offshore. Toutes les fortunes privées détenues offshore n'échappent pas à l'impôt, mais le taux de non-respect des obligations fiscales est en général élevé, avec des taux estimatifs allant de 75 % à 90 % dans les pays pour lesquels des données en la matière sont disponibles (Alstadsæter et al., 2018). Zucman (Zucman, 2017) affirme que la hausse apparente du taux de respect par les titulaires européens de comptes est la conséquence mécanique du fait que le volume des actifs détenus en Suisse en leur nom propre par des personnes physiques européennes a diminué, contrairement au volume des fonds sous gestion des entités assujetties à une obligation de vérification du respect du cadre réglementaire dans le secteur financier. Ces entités ont pour rôle de vérifier à l'accueil de tout nouveau client qu'il n'est pas sur les diverses listes de personnes soumises à des sanctions, ni n'est visé par un avis de recherche émis par un organisme mondial chargé de l'application de la loi.

Pour blanchir de l'argent, il est fait appel aux services d'entreprises et de professionnels ne relevant pas du secteur financier – avocats, comptables, notaires, prestataires de services aux sociétés et sociétés fiduciaires, agents immobiliers, prestataires de services de jeux de hasard et de jeux en ligne et négociants en pierres et métaux précieux, entre autres. Les détenteurs d'argent à blanchir comptent sur le caractère confidentiel et privilégié de la relation entre le client et son avocat, entre autres acteurs traditionnels, même si cette profession est désormais assujettie à l'obligation de vérifier le respect du cadre réglementaire antiblanchiment. Le rôle croissant de l'industrie du luxe et de l'immobilier comme autres grands relais du blanchiment est un sujet d'inquiétude (European Parliament, 2017).

³⁷ Voir, par exemple, www.icij.org/investigations/luanda-leaks/read-the-luanda-leaks-documents/.

Banques et autres institutions financières

Les fonds provenant des FFI aboutissent dans des institutions financières, telles que banques, courtiers en valeurs mobilières, en hypothèques et en assurances, et agences de change (World Bank, 2004). Vu la diversité des services qu'elles fournissent et la portée mondiale de leurs activités, les institutions financières peuvent offrir à leur insu des possibilités de blanchiment d'argent, mais il arrive aussi qu'elles se fassent complices de dispositifs de blanchiment. Plusieurs affaires retentissantes dans lesquelles le Ministère de la justice des États-Unis a mis en cause des banques pour carences dans la lutte contre le blanchiment d'argent ou pour violation d'un régime de sanctions illustrent le rôle central des institutions financières dans la facilitation des FFI. Ainsi, en 2012, après des années de procédures judiciaires, HSBC Holdings a accepté de payer une amende de 1,256 milliard de dollars pour que soient closes les poursuites engagées à son encontre pour avoir violé la législation antiblanchiment et effectué des transactions pour le compte de clients dans un groupe de pays en violation du régime de sanctions imposé à ces pays au moment de ces transactions, le respect de ce régime étant vérifié par le Bureau de contrôle des avoirs étrangers des États-Unis³⁸. Certaines institutions financières du secteur informel facilitent elles aussi les FFI. Imposer les agents du secteur informel est difficile en raison de l'absence de données, de la mobilité des personnes et de l'incapacité de certaines personnes à payer des impôts (Ezenagu, 2019). Le transfert de fonds par des circuits informels, du type hawala, constitue un bon exemple de non-enregistrement d'entrées et de sorties (UNODC, 2018).

La cible de l'objectif 16 du développement durable qui consiste à réduire les FFI est énoncée de pair avec celle visant à garantir que la prise de décisions soit rapide, inclusive, participative et représentative. La sous-représentation des femmes dans les organes de décision des banques et d'autres institutions a été mise en lumière au lendemain de la crise financière mondiale de 2008. Des commentateurs ont fait valoir que le déséquilibre entre hommes et femmes dans les instances dirigeantes des institutions financières, en conjonction avec la pensée de groupe et la prise de décision irréfléchie, avait concouru à la genèse de cette crise³⁹. Les résultats d'une série d'études du FMI publiées après cette crise ont mis en évidence que la stabilité bancaire était d'autant plus grande et la proportion de prêts non performants d'autant plus faible que la proportion de femmes était élevée dans les conseils d'administration des banques considérées (Sahay et al., 2017). La proportion de femmes dans les instances dirigeantes des institutions

³⁸ Voir www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-na-admit-anti-money-laundering-and-sanctions-violations.

³⁹ Voir www.theguardian.com/business/2018/sep/05/if-it-was-lehman-sisters-it-would-be-a-different-world-christine-lagarde.

financières a pourtant à peine évolué et les études faisant appel à l'économétrie ne permettent guère de déceler de différences de comportement innées entre hommes et femmes. Les résultats des recherches montrent plutôt le rôle des comportements acquis dans la détermination des attitudes et des prises de décision au sein d'un groupe. Les études sur la parité hommes-femmes font apparaître que la situation en la matière est mauvaise dans le secteur des services financiers à l'échelle mondiale : tous postes confondus, les femmes représentent 32 % des nouvelles recrues dans les services financiers et 17 % dans la gestion des actifs (Boston Consulting Group, the Sutton Trust, 2014).

3.4 Mouvement pour la justice fiscale

Acteurs clefs de la lutte mondiale pour la justice fiscale

Dans le présent rapport, il est avancé que les faiblesses foncières du système international d'imposition des sociétés découlent des principes fondamentaux du système westphalien (Palan, 2002). Jusqu'au début des années 2000, les tenants de ce système sont restés insensibles aux appels au changement lancés devant la complexité grandissante du commerce international, l'amplification des flux de capitaux internationaux, la croissance du secteur des services et l'effet disruptif de l'économie numérique. Les graines du changement ont été semées au lendemain de la crise financière mondiale de 2008. Alors que la plupart des pays étaient confrontés à une forte hausse de leur dette publique, les médias ont signalé que certains pays du Groupe des Vingt (G20) portaient une attention accrue aux opérations de transfert de bénéfices des entreprises multinationales.

Au niveau multilatéral, quelques initiatives ont été lancées dès les années 1980 en vue d'améliorer les normes fiscales. Élaborée par l'OCDE et le Conseil de l'Europe en 1988 et actualisée en 2010, la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale a été signée par 130 juridictions (OECD, 2019b). Dans cette même ligne, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a été mis en place pour servir de cadre multilatéral à l'examen et à la surveillance du respect des normes internationales en matière de transparence fiscale et d'échange de renseignements. Le Groupe d'action financière est quant à lui un organe intergouvernemental institué pour élaborer et promouvoir des politiques aptes à mettre le système financier mondial à l'abri du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme et du financement de la prolifération des armes de destruction massive ; ses

recommandations constituent la norme mondiale reconnue en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme.

Les pays d'Afrique ont de plus en plus conscience d'avoir cédé davantage de leurs pouvoirs d'imposition que les pays d'autres régions lors de la négociation de leurs conventions bilatérales (Daurer, 2014 ; Hearson, 2016). Par exemple, dans un communiqué de presse, la Réunion des ministres des finances des pays francophones à faible revenu a déclaré : « Le système fiscal mondial est organisé pour favoriser le paiement des impôts dans les pays du siège des entreprises multinationales, plutôt que dans les pays où les matières premières sont produites. Les conventions internationales en matière de fiscalité et d'investissement doivent être révisées afin de donner la préférence au paiement des impôts dans le pays de la source » (Francophone [Low-Income Countries] Finance Ministers Network, 2014). Il est frappant de constater que la justice fiscale est devenue le cri de ralliement d'une coalition d'organisations de la société civile s'appuyant sur les travaux de recherche universitaires et les révélations de journalistes d'investigation et de lanceurs d'alerte.

Des organisations de la société civile ont révélé de nombreuses affaires de FFI, sensibilisé l'opinion publique et fait pression en faveur d'un réexamen des pratiques préjudiciables. Elles concourent fortement à mettre en lumière que les FFI ne sont pas réductibles à une question technique mais constituent aussi un sujet de préoccupation politique et social. Les journalistes d'investigation eux-aussi ont joué un rôle crucial dans la mise au jour des mécanismes, de l'étendue et de l'ampleur des FFI. Ainsi, suite à la publication d'un ensemble de documents en 2017 et à son grand retentissement sur l'opinion publique, dans plusieurs pays ont été instituées des commissions d'enquête parlementaires sur les prix de transfert et l'évasion fiscale (voir, par exemple, France, Assemblée nationale, 2019 ; chap. 7).

Le mouvement pour la justice fiscale s'est manifesté activement sur de nombreux fronts en Afrique. En 2009, le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) a été mis en place par des pays africains, à l'origine pour encourager l'échange de renseignements et la collaboration entre les autorités fiscales nationales. Le Forum s'attache en outre à renforcer les capacités des administrations fiscales africaines, à améliorer le recouvrement des recettes, à faire entendre la voix des pays africains dans les enceintes régionales et mondiales, pour influencer sur le débat international relatif à la fiscalité, et à développer et soutenir les partenariats entre les pays africains et les partenaires du développement.

De nombreux pays en développement ont commencé à revoir la teneur de leurs conventions fiscales. Ces dernières années, l’Afrique du Sud, le Malawi, le Rwanda, le Sénégal et la Zambie, entre autres, ont dénoncé ou renégocié des conventions fiscales, tandis que d’autres pays, dont l’Ouganda, ont entrepris de les réexaminer (Hearson, 2015). L’Irlande et les Pays-Bas ont, peut-être en réaction au débat international et à la menace de nouvelles dénonciations, proposé des renégociations partielles après avoir étudié l’impact de leurs différentes conventions fiscales sur les pays en développement (Netherlands, Ministry of Finance, 2013 ; Ireland, Ministry of Finance, 2015). Les effets nets de ces négociations n’ont pas encore été pleinement évalués. Des groupes de la société civile ont quant à eux commencé à faire campagne contre certaines conventions fiscales ; une action en justice a ainsi été intentée pour contester une convention bilatérale entre le Kenya et Maurice⁴⁰.

En ce qui concerne la manipulation des prix de transfert et l’évasion fiscale, la pratique consistant à traiter les filiales des entreprises multinationales comme des entités indépendantes distinctes est toujours plus contestée. L’intensification des chaînes de valeur mondiales et l’essor du commerce des biens intermédiaires qu’elle a induite ont abouti à une intégration encore plus poussée des filiales. La Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés (Independent Commission for Reform of International Corporate Taxation, 2018) a estimé que le processus de révision des règles relatives aux prix de transfert reposait encore sur la fiction selon laquelle une entreprise multinationale se compose d’entités indépendantes distinctes qui effectuent des transactions entre elles dans des conditions de pleine concurrence. Cette fiction se perpétue dans les conventions fiscales négociées avec les pays africains ainsi que dans le droit fiscal national des pays africains, les entreprises multinationales étant traitées à des fins comptables comme se composant d’entités distinctes.

⁴⁰ Le Réseau pour la justice fiscale Afrique a attaqué en justice la convention fiscale bilatérale signée en 2012 par le Kenya et Maurice, en faisant valoir qu’elle n’était jamais entrée en vigueur du fait que le Gouvernement kényan n’avait pas suivi la procédure de ratification requise par la loi. Outre cette question procédurale, le Réseau a allégué que cette convention entraînait une perte de recettes fiscales et favorisait l’évasion fiscale. En 2019, la Haute Cour du Kenya a donné raison au Réseau sur la question procédurale, mais a constaté que le Réseau n’avait pas prouvé son allégation de perte de recettes fiscales et d’encouragement à l’évasion fiscale, faute d’avoir demandé à des experts de venir témoigner pour l’étayer. La Cour ne s’est pas prononcée sur ce point, mais a déclaré nulle la convention fiscale. Cette décision était en appel lors de la rédaction du présent rapport. En 2019 les deux pays ont signé une nouvelle convention bilatérale de non double imposition (Lewis et al., 2013 ; ActionAid, 2016 ; www.theeastafrican.co.ke/business/Court-nullifies-Kenya-tax-deal-with-Mauritius/2560-5052628-948m33/index.html).

Vers une redistribution des droits d'imposition ? État de la participation africaine à la réforme de la fiscalité internationale

Les faibles capacités institutionnelles de la plupart des pays africains dans le domaine de la fiscalité internationale témoignent de l'inadéquation du système de fiscalité internationale de ces cent dernières années. On s'accorde dans l'ensemble à reconnaître que la notion d'entité distincte et les outils requis pour la mettre en œuvre sont probablement trop complexes et trop coûteux à gérer pour de nombreux pays africains (Waris, 2017). Pareillement, le degré de participation à la réforme de la fiscalité internationale est conditionné par la grande disparité des capacités institutionnelles et le déséquilibre croissant des effets attendus des nouvelles réglementations. Reed et Fontana (Reed and Fontana, 2011) soulignent que les pays en développement se sont vu imposer des régimes antiblanchiment d'argent beaucoup plus rigoureux que ceux des juridictions opaques des pays développés.

En 2012, dans le prolongement des décisions prises pour faire face à la crise financière, le G20 – soucieux de promouvoir une transparence accrue de la fiscalité internationale et de mieux aligner la fiscalité sur l'activité économique – a appelé l'OCDE à réformer le système international d'imposition des sociétés. En 2013, l'OCDE a publié le rapport intitulé « Lutter contre l'érosion de la base et le transfert des bénéfiques », qui documente les effets des transferts de bénéfiques effectués par les entreprises multinationales. Dans ledit rapport, il est constaté que les conventions en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que la physionomie de la mondialisation, en particulier les pratiques commerciales mondiales. Il y est indiqué que certaines entreprises multinationales se sont engagées dans des pratiques d'optimisation fiscale agressives soulevant « de sérieux problèmes de respect des règles et d'équité » (OECD, 2013).

De 2012 à 2015, dans le contexte du cadre contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques, l'OCDE et le G20 ont procédé à un examen des instruments internationaux de l'OCDE en matière d'impôt sur les sociétés. Les efforts visaient à remédier aux failles des règles internationales, en particulier celles qui « permettent à des entreprises d'organiser la « disparition » de leurs bénéfiques ou de transférer artificiellement ces bénéfiques vers certains pays qui appliquent une fiscalité faible ou nulle, alors même que ces entreprises y réalisent des activités économiques limitées voire inexistantes » (OECD, 2016). Cette initiative visait de plus à redéfinir la notion d'établissement stable et à contrer la tendance des entreprises multinationales à éviter d'être traitées comme ayant un établissement stable dans des pays où elles ont des activités commerciales significatives.

L'adoption de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (l'Instrument multilatéral) a été l'un des principaux résultats de cette initiative. L'instrument multilatéral prévoit des options relatives aux règles antiabus et aux règles tendant à empêcher l'évasion par certains relais, notamment les plus-values et l'établissement stable. Parmi les autres résultats majeurs figurent l'introduction d'un cadre pour la déclaration pays par pays de données financières par les entreprises multinationales et, en 2016, l'innovation qu'est le « cadre de suivi inclusif », qui rassemble maintenant 136 pays, dont 25 d'Afrique⁴¹. Dans les années qui ont suivi, l'OCDE s'est engagée dans un ambitieux projet de réforme du système international d'imposition des sociétés internationales. Cette tâche s'est révélée ardue, comme le montre l'examen de l'état d'avancement de ce projet de réforme auquel il est procédé dans le chapitre 7. La difficulté réside concrètement dans la définition de nouvelles règles qui donnent satisfaction à toutes les parties (pays développés, pays en développement et entreprises opérant dans les différentes branches d'activité mondiales) et qui tiennent compte de la numérisation croissante des chaînes de valeur.

De nouveaux appels à la collaboration en matière de fiscalité internationale ont été lancés en lien avec les objectifs de développement durable. En 2016, l'ONU, la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE ont mis en route une plateforme de collaboration sur les questions fiscales dans le but de mieux encadrer les conseils techniques à l'intention des pays en développement aspirant à recevoir davantage de soutien pour renforcer leurs capacités et accroître leur pouvoir d'influence sur la conception des règles internationales eu égard à la place grandissante que la fiscalité occupe dans le débat sur la manière d'atteindre les objectifs. Cette initiative dénote le grand intérêt que suscite cette question ; la Plateforme n'a toutefois tenu qu'une seule conférence mondiale à ce jour⁴².

En dépit de la faiblesse de leurs capacités, des pays africains participent aux travaux d'instances internationales s'occupant des questions de fiscalité (tableau 6). Un certain nombre de pays africains n'ont pas adhéré au cadre contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, ce pour diverses raisons. Premièrement, beaucoup d'entre eux n'ont pas les moyens de se conformer aux quatre normes minimales fixées par le G20 et l'OCDE, à savoir : déclaration pays par pays de leurs données financières par les entreprises ; prévention de l'utilisation abusive des conventions fiscales ; lutte contre la concurrence fiscale dommageable ; règlement à

⁴¹ Voir www.oecd.org/tax/beps/g20-finance-ministers-endorse-reforms-to-the-international-tax-system-for-curbing-avoidance-by-multinational-enterprises.htm.

⁴² Voir www.oecd.org/ctp/platform-for-collaboration-on-tax.htm.

Tableau 6

Représentation africaine dans les instances fiscales internationales (septembre 2019)

Organisation ou accord	Nombre de membres africains	Pays (groupes de pilotage uniquement)
Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales	31	
<i>Groupe de pilotage</i>	2	<i>Ghana, Kenya</i>
Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	10	
<i>Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays</i>	7	
<i>Norme commune de déclaration [sur l'échange automatique de renseignements] Accord multilatéral sur les autorités compétentes</i>	6	
Cadre inclusif contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices	25	
<i>Groupe de pilotage</i>	4	<i>Côte d'Ivoire, Nigéria, Sénégal, Afrique du Sud</i>
<i>Instrument multilatéral contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices</i>	12	
Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale	6	Djibouti, Ghana, Kenya, Libéria, Nigéria, Zambie

Source : Hearson (à paraître), d'après les listes des membres de l'OCDE et de l'ONU.

l'amiable des différends entre États en cas de double imposition. Deuxièmement, des pays doutent de leur aptitude à prendre une part active aux délibérations au titre de l'imposant programme de travail du cadre contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, à Paris. Troisièmement, le manque de ressources humaines qualifiées entrave grandement une pleine participation et la présentation et la défense d'une position africaine (ATAF, 2019). Dans la déclaration finale de l'une de ses réunions, le Forum sur l'administration fiscale en Afrique s'est inquiété de la déconnexion entre les décideurs et l'administration fiscale, en insistant sur les difficultés liées à la circulation de l'information entre ces deux niveaux. En effet, les responsables politiques ont décidé d'adhérer au cadre contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices sans prendre en considération l'ampleur de la tâche qu'implique la mise en conformité avec ce cadre. Les fonctionnaires de l'administration fiscale qui participent aux négociations peinent souvent quant à eux à obtenir le soutien politique nécessaire pour donner suite à leurs positions de négociation.

3.5 Observations finales

Dans le présent chapitre ont été examinés quelques-uns des déterminants des FFI et leurs circuits. Tous sont susceptibles de nuire au financement du développement. Le chalandage fiscal, en particulier, illustre la complexité de la fiscalité internationale et la forte concurrence fiscale entre les États. Eu égard aux caractéristiques prépondérantes du système international d'imposition des entreprises, la course à la moins-disance fiscale pour attirer les IED semble appelée à se poursuivre. La perte de recettes découlant d'une convention fiscale peut être le juste prix à payer pour attirer des investissements, mais il reste à prouver que ce type de conventions attire effectivement des investissements dans les pays en développement, car les arguments avancés dans ce sens sont contestés et peu convaincants (Sauvant and Sachs, 2009; Hearson, 2018). L'effet du chalandage fiscal sur la compétitivité des entreprises locales devrait aussi être pris en considération dans le débat. Les entreprises internationales ont en effet la possibilité de transférer des bénéfices pour réduire leur charge fiscale et abaisser ainsi leurs prix, contrairement aux entreprises locales qui se retrouvent ainsi plus lourdement imposées sur place. Comme expliqué dans le chapitre 4, l'interaction entre questions fiscales, accords internationaux d'investissement et cadre réglementaire des chaînes de valeur minières peut aussi grandement conditionner les gains ou les pertes potentiels sur le plan du développement.

Dans l'optique du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les traits fondamentaux du système fiscal international font ressortir la nécessité de poursuivre les recherches sur l'impact distributif du transfert de bénéfices. Ce sujet n'est pas traité dans le présent rapport, mais certaines études donnent à penser que le transfert de bénéfices se solde par un manque à gagner mondial sur l'imposition des sociétés (Zucman, 2019). Pour répondre aux besoins de financement des pays africains, une partie de ces pertes pourrait être compensée en élargissant l'assiette fiscale, comme exposé dans le chapitre 6.

