
LE HOLD-UP FISCAL CONTINUE

Les États doivent en faire plus pour combler les failles de la fiscalité des multinationales

10 NOVEMBRE 2015

Une nouvelle étude montre que la distorsion entre le lieu de l'activité économique des entreprises et celui de leur imposition est immense. En 2012, les multinationales américaines ont transféré à elles seules entre 500 et 700 milliards de dollars de bénéfices, principalement vers des pays où les taux d'imposition sur les bénéfices sont très bas, voire nuls. Les pays du G20 figurent eux-mêmes parmi les grands perdants. Les mesures annoncées récemment par l'OCDE maintiennent en l'état les fondamentaux d'un système fiscal défaillant et n'endiguent en rien le nivellement par le bas de la fiscalité des entreprises. Les pays du G20 ne peuvent s'en tenir là. Ils doivent soutenir plus résolument la poursuite des réformes.



RÉSUMÉ

En 2013, l'OCDE, avec le soutien du G20, a promis de mettre fin à l'évasion fiscale des multinationales qui coûte aux pays du monde entier des milliards de dollars de recettes fiscales. Pourtant, les mesures de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises que les pays du G20 et l'OCDE viennent d'annoncer sont loin d'être à la hauteur des attentes. Malgré quelques points importants, ce train de mesures maintient en l'état les fondamentaux d'un système fiscal défaillant et ne freine pas la concurrence et les pratiques fiscales dommageables.

On suppose souvent que les économies les plus riches, où la majorité des multinationales sont implantées, défendent le système actuel car elles y ont intérêt. Or une nouvelle étude de Tax Justice Network¹ révèle une distorsion immense entre le lieu d'imposition des entreprises et celui où elles exercent véritablement leurs activités. Elle indique également que des pays du G20 figurent parmi les grands perdants, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon, la France, le Mexique, l'Inde et l'Espagne. Cela montre bien que même les pays développés dotés d'une législation fiscale avancée et d'une administration fiscale bien équipée n'arrivent pas à empêcher l'évasion fiscale des multinationales et qu'une réforme en profondeur du système fiscal international est nécessaire.

Le transfert de bénéfices à des fins d'allègement fiscal se pratique à une vaste échelle. En 2012, les multinationales américaines ont à elles seules transféré artificiellement entre 500 et 700 milliards de dollars de bénéfices, soit 25 % environ de leurs bénéfices annuels, principalement vers des pays où les taux d'imposition sur les bénéfices sont très bas, voire nuls. En d'autres termes, 1 dollar sur 4 de bénéfices réalisés par ces multinationales ne correspond pas au lieu d'activité économique réelle, mesurée par les actifs, les ventes ou encore le volume d'employés.

Les grandes entreprises et les grandes fortunes exploitent les failles de ce système fiscal international pour éviter de payer leur juste part d'impôts. Cette pratique a une incidence relativement plus importante sur les pays en développement, leurs recettes publiques reposant davantage sur l'imposition des grandes entreprises. Une étude récente du FMI révèle que le manque à gagner fiscal dans les pays en développement est 30 % plus élevé que dans les pays de l'OCDE en raison des pratiques d'érosion des assiettes fiscales et de transfert artificiel de bénéfices des multinationales². L'évasion fiscale est un facteur clé dans l'augmentation rapide des inégalités extrêmes que nous constatons depuis quelques années. La population finit par payer les conséquences du manque à gagner fiscal : restrictions budgétaires qui affectent les écoles et les hôpitaux et amputation plus large de services publics essentiels. L'imposition équitable des entreprises rentables et des grandes fortunes joue un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités en permettant une redistribution des revenus. Au lieu de cela, le système international actuel, en facilitant l'évasion fiscale, redistribue la richesse vers les échelons les plus élevés de la société.

C'est pourquoi un groupe d'organisations de la société civile, le C20, aux côtés de syndicats, invite à ne considérer les mesures annoncées par l'OCDE que comme le début d'un processus plus long et inclusif. L'objectif de ce processus doit être de redéfinir les règles fiscales internationales et de garantir que les multinationales paient leur juste part d'impôts, dans l'intérêt des pays développés comme des pays en développement³.

Compte tenu des pertes énormes subies par les pays du monde entier, il est très inquiétant que le G20 semble se satisfaire du plan d'action actuel. Les États membres du G20 et leurs citoyens doivent se réveiller, regarder la réalité en face et prendre sans plus attendre des mesures plus ambitieuses pour mettre fin à l'hémorragie fiscale.

LES PAYS DU G20 PARMI LES GRANDS PERDANTS

Dans une nouvelle étude⁴, le Tax Justice Network a analysé les données financières disponibles sur les multinationales américaines pour identifier quels étaient les pays qui perdaient le plus à cause de leurs pratiques généralisées de transfert artificiel de bénéfices, et quels étaient les pays dans lesquels ces bénéfices étaient transférés. Les bénéfices sont pour la majorité transférés hors des États-Unis et hors des autres pays du G20. Ces données confirment les constats récents de Citizens for Tax Justice : les 500 plus grandes entreprises américaines détiennent plus de 2100 milliards de dollars de bénéfices accumulés dans des pays étrangers où le taux d'imposition est faible⁵.

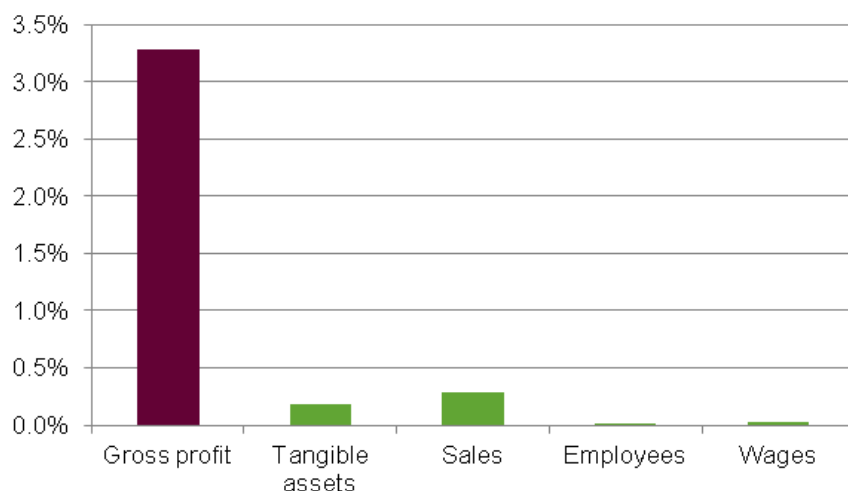
LES GAGNANTS

L'essentiel des bénéfices transférés par les multinationales se retrouve dans un très petit nombre de pays, dont les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Irlande, les Bermudes et la Suisse. Bien que très différents, ces pays ont en commun d'être souvent utilisés dans les structures de planification fiscale des multinationales, en partie parce qu'ils offrent un environnement fiscal exempt d'impôts ou à taux faible. À eux cinq, ils détiennent près des deux tiers des bénéfices excédentaires du monde entier, c'est-à-dire des bénéfices qui dépassent les montants escomptés d'après les indicateurs d'activité économique réelle⁶. Dans un pays comme les Pays-Bas, ces schémas d'évasion fiscale bénéficient à un petit groupe de prestataires de services et contribuent très peu à l'économie globale. En fin de compte, les vrais gagnants sont les multinationales qui empochent des milliards de dollars en économies d'impôt, en profitant d'un système fiscal qui leur permet de faire apparaître, comme par hasard, des bénéfices dans des juridictions où le taux d'imposition effectif est faible ou nul.

En 2012, les multinationales américaines ont déclaré 80 milliards de dollars de bénéfices aux Bermudes, où les bénéfices des entreprises sont entièrement exonérés d'impôt. Cela correspond à un montant plus élevé que les bénéfices qu'elles ont déclarés au Japon, en Chine, en Allemagne et en France réunis. Ce montant est si élevé qu'il n'est évidemment pas le reflet des véritables activités économiques qui ont lieu aux Bermudes. Les bénéfices bruts réalisés par les

multinationales américaines aux Bermudes représentent 3,3 % de leurs bénéfices avant impôts au niveau international. Or ces mêmes entreprises ne réalisent que 0,3% de leurs ventes totales aux Bermudes, et la part de leurs employés et coûts salariaux y est minuscule, de l'ordre de 0,01 à 0,02%.

Graphique 1 : Part des bénéfices et de l'activité économique totale réalisée par les entreprises américaines aux Bermudes



Source : Cobham et Jansky, sur la base de l'US Bureau of Economic Analysis].

Le cas des Bermudes n'est pas isolé. Les multinationales américaines déclarent également des bénéfices importants dans quatre pays de l'OCDE : l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg (célèbre pour ses rescrits fiscaux et pour ses taux d'imposition effectifs très faibles) et la Suisse (également connue pour offrir des taux d'imposition effectifs très faibles)⁷.

L'Irlande est une destination de transfert de bénéfices en grande partie parce qu'elle autorise des structures où les entités gérées à partir de l'étranger sont exonérées d'impôt, ce que l'on appelle le « double irlandais ». Cette faille a probablement fait économiser aux entreprises concernées des milliards d'euros⁸. Ces dernières années, l'Irlande a pris des mesures positives de lutte contre l'évasion fiscale en éliminant progressivement les structures du double irlandais (tout en permettant aux sociétés qui y ont déjà recours de continuer d'en profiter jusqu'en 2021), en s'engageant à introduire le reporting pays-par-pays (sans pour autant rendre ces déclarations publiques, voir plus bas), et en publiant une étude d'impact du système fiscal irlandais sur les pays en développement⁹. Dans le même temps, l'Irlande a proposé l'introduction d'un système fiscal spécial de 6,25 % pour les revenus issus de la propriété intellectuelle, les fameuses « patent boxes ». D'aucuns affirment que cela revient tout simplement à remplacer une échappatoire par une autre, car cette mesure aurait pour effet de créer un nouvel environnement à faible taux d'imposition très attractif pour le transfert de bénéfices des entreprises¹⁰.

Les estimations du montant des bénéfices transférés aux Pays-Bas, et dans une moindre mesure au Luxembourg, reflètent en partie le recours à des holdings (servant de tremplins à des investissements étrangers, en profitant par exemple de conventions fiscales bilatérales) plutôt qu'au transfert de bénéfices. Les chiffres révèlent toutefois un transfert artificiel de bénéfices important vers ces deux pays. Il est bien connu que des multinationales américaines transfèrent leurs bénéfices dans des sociétés en commandite néerlandaises, et que concrètement, ces entités sont entièrement exonérées d'impôts¹¹. Les

multinationales utilisent aussi les Pays-Bas et le Luxembourg pour mettre sur pied d'autres structures de planification fiscale. La Commission européenne a récemment jugé que certaines de ces structures sont en fait illégales : elle a condamné les pratiques de transfert de bénéfices de Starbucks qui impliquent une entité néerlandaise, et celles de Fiat qui comptabilise au Luxembourg des bénéfices en grande partie exonérés d'impôt¹².

Le Tax Justice Network n'a eu accès qu'aux chiffres concernant les multinationales américaines, c'est-à-dire dont le siège est aux États-Unis. Un grand nombre de multinationales européennes transfère ses revenus via le paiement d'intérêts en Belgique, en utilisant un régime fiscal similaire à celui dont les entreprises américaines bénéficient aux Pays Bas. Ainsi, pour les multinationales françaises et autres entreprises non-américaines, la Belgique figure parmi les principales destinations de transfert de bénéfices¹³.

La plupart des citoyens et de nombreuses entreprises dans des pays comme les Pays-Bas et la Belgique auraient tout à gagner de l'adoption d'une approche plus efficace de lutte contre les paradis fiscaux et les régimes fiscaux dommageables. Les États seraient en effet mieux à même de réclamer leur dû en termes de recettes fiscales et la concurrence serait plus équitable pour les entreprises. Cela souligne bien que les seuls vrais gagnants du système actuel sont les multinationales qui pratiquent cette planification fiscale agressive et leurs actionnaires.

Encadré 1 : Principales destinations du transfert de bénéfices

Pays où les multinationales déclarent des bénéfices anormalement élevés :

Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Bermudes, Suisse

Pays clés pour lesquels les données fiscales sont insuffisantes voire inexistantes :

Les Îles Vierges britanniques, les îles Caïmans et Jersey sont connus pour être aussi des destinations majeures de transfert artificiel de bénéfices. Ces pays ont un régime à la fiscalité nulle pour les entreprises ; ils ont joué un rôle essentiel dans de nombreux cas d'évasion fiscale à grande échelle de certaines multinationales et des études utilisant d'autres sources de données permettent de le confirmer¹⁴. Les données américaines utilisées dans l'étude de Tax Justice Network ne comportaient pas suffisamment d'informations pour ces pays, de sorte qu'ils n'ont pas été inclus individuellement dans l'analyse. L'étude de Tax Justice Network montre que près d'un quart de ces bénéfices transférés artificiellement se retrouve dans une centaine de pays non identifiés, parmi lesquels on compte des paradis fiscaux mais aussi beaucoup de pays en développement.

LES PERDANTS

Les perdants du système fiscal international sont les pays où les multinationales exercent véritablement leurs activités, c'est-à-dire les pays où celles-ci ont des actifs, font du chiffre d'affaires et emploient des salariés, mais qui ne parviennent pas à réclamer leur part de recettes fiscales sur les bénéfices des multinationales. En fin de compte, ceux qui en supportent les coûts sont les usagers des services publics dans ces pays, qui sont les victimes des restrictions budgétaires et de l'accroissement des inégalités. Entre 2008 et 2012, plus de la moitié des pays en développement ont réduit les dépenses publiques consacrées à l'éducation, alors que deux tiers ont diminué leurs dépenses de santé¹⁵. Tous les ans, 100 millions de personnes du monde entier basculent dans la pauvreté, car elles doivent payer leurs soins de santé de leur poche directement¹⁶.

Les multinationales et les entreprises de plus petite taille qui, elles, paient leur juste part d'impôts figurent elles aussi parmi les grandes perdantes, devant rivaliser à armes inégales dans un marché fortement biaisé.

La nouvelle étude de Tax Justice Network estime que, en 2012, les multinationales américaines ont transféré entre 500 et 700 milliards de dollars en bénéfices provenant de pays où leurs activités économiques réelles ont eu lieu vers des pays où les taux d'imposition effectifs sont moins élevés¹⁷. Cette distorsion entre l'activité économique réelle et les impôts payés représente environ 25 % de leurs bénéfices bruts internationaux. En d'autres termes, 1 dollar sur 4 des bénéfices déclarés par ces grandes multinationales ne correspond pas à l'activité économique réelle, mesurée par les actifs, les ventes ou encore le volume d'employés.

Des groupes de la société civile, aux côtés de syndicats, ont souligné l'ampleur du manque à gagner pour les pays en développement dû à ces pratiques d'évasion fiscale généralisée des multinationales. En termes relatifs, les pays en développement dépendent plus de l'impôt sur les sociétés (les autres types d'impôt pouvant être plus difficiles à percevoir) et en ont besoin pour lutter contre la pauvreté et financer le développement. Les plus petits pays en développement sont confrontés à des difficultés particulières, leurs administrations fiscales n'ayant souvent pas la capacité d'évaluer les structures de planification fiscale complexes des grandes multinationales.

L'étude de Tax Justice Network révèle néanmoins que c'est depuis les pays du G20 que les multinationales américaines transfèrent la plus grosse part de leurs bénéfices. Près de 90 % des bénéfices transférés par ces multinationales américaines le sont hors de douze pays, parmi lesquels les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la France, la Chine et le Brésil. Les économies du G20 de plus petite taille, telles que l'Afrique du Sud et l'Argentine, sont également perdantes. L'Indonésie semble être le seul pays du G20 à ne pas être victime du transfert de bénéfices¹⁸. Cela montre bien que les membres du G20, tout comme les pays en développement, ont un intérêt commun à lutter contre l'évasion fiscale internationale des grandes multinationales.

Tableau 1 : Pays victimes des plus gros manques à gagner en termes de bénéfices (par ordre décroissant)

Bénéfices anormalement bas
États-Unis
Allemagne
Canada
Chine
Brésil
France
Mexique
Inde
Royaume-Uni
Italie
Espagne
Australie

Encadré 2 : La France, parmi les grands perdants

Les chiffres montrent clairement que les multinationales étrangères transfèrent également des bénéfices hors de France, pays membre de l'OCDE et du G20. Seulement 0.52% des bénéfices des multinationales américaines sont déclarés en France, alors qu'1.25% de leurs ventes est réalisé en France et 1.28% des salariés y sont domiciliés et représentent 1.46% des coûts salariaux totaux. En d'autres termes, si l'on compare les bénéfices déclarés en France aux indicateurs d'activité économique réelle tels que le produit des ventes, les bénéfices déclarés en France par les multinationales américaines seraient près de 2.5 fois inférieurs à ce que leur activité économique laisse supposer. Au total, en comparant les bénéfices déclarés par les multinationales américaines et les bénéfices théoriques calculés par la formule ACCIS¹⁹, ce sont près de 14 milliards de dollars qui ont été transférés en 2012 hors de la France et ont ainsi échappé à l'impôt. Si ces bénéfices avaient été imposés au taux statutaire en France (33.3%), la France aurait collecté plus de 4.5 milliards de dollars de recettes fiscales en plus, soit davantage que les 3.4 milliards d'euros de coupes budgétaires prévus pour les hôpitaux en 2016²⁰. Ces données ne sont qu'une estimation pour les seules multinationales américaines pour une année : elles laissent donc imaginer l'ampleur des transferts de bénéfices si toutes les multinationales étaient considérées. Ces données montrent également que tant que le système fiscal international restera défaillant, même un pays développé doté d'une législation et d'une administration fiscales performantes, ne sera pas en mesure d'empêcher les multinationales de se soustraire à leurs obligations fiscales.

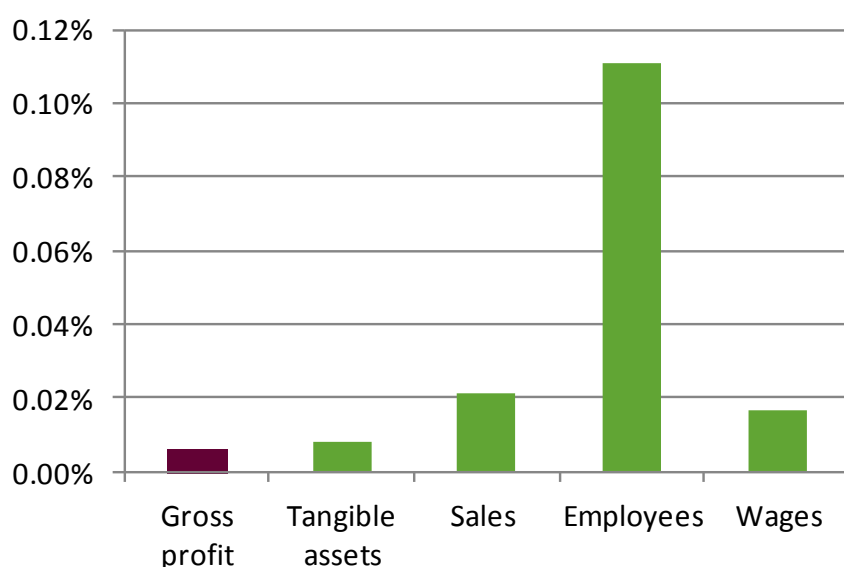
Les pays en développement sont eux aussi fortement affectés par cette situation. Les pays en développement non-membres du G20 ne figurent pas parmi les pays qui subissent les plus gros manques à gagner fiscaux, les profits transférés hors de ces pays étant plus souvent de l'ordre de centaines de millions de dollars plutôt que de milliards. Cependant, par rapport à la taille de leurs économies, les effets en sont tout aussi néfastes pour des pays comme le Honduras, l'Équateur et les Philippines.

Le graphique 3 montre que la part des bénéfices bruts des multinationales américaines déclarée au Honduras est bien plus faible que la part des ventes

qu'elles y réalisent et que celle des employés qui y travaillent. Globalement, les chiffres indiquent que les bénéfices déclarés au Honduras sont trop faibles et ne correspondent pas à l'activité économique réelle. Si le Honduras arrivait à mettre un terme à l'évasion fiscale ne serait-ce que des multinationales américaines et employait les revenus supplémentaires au financement des services publics, son budget santé ou son budget éducation pourrait augmenter de près de 15 %, ce qui serait suffisant pour avoir un véritable impact sur la vie des plus pauvres. Si l'on tient compte du fait que des multinationales asiatiques ont également des activités au Honduras, mettre un terme aux transferts de bénéfices de tous les investisseurs étrangers permettrait de dégager des gains encore plus importants.

Il est parfois évoqué que si les pays en développement perçoivent trop peu d'impôt sur les sociétés, ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes : ce manque à gagner leur serait épargné s'ils n'offraient pas des exonérations fiscales inutiles ou des allègements fiscaux au cas par cas. Bien que ces problèmes soient réels, ils ne doivent pas occulter une autre réalité : les données montrent clairement que les multinationales transfèrent leurs bénéfices hors des pays en développement pour payer moins d'impôt.

Graphique 3 : Part des bénéfices bruts et de l'activité économique totale réalisée par les entreprises américaines au Honduras



Source : Cobham et Jansky, sur la base de l'US Bureau of Economic Analysis].

Encadré 3 : Les raisons pour lesquelles le Royaume-Uni doit soutenir une approche plus ambitieuse

L'étude de Tax Justice Network montre que le manque à gagner du Royaume-Uni dû à l'évasion fiscale des multinationales est plus important que celui de la plupart des autres pays, en montants absolus ainsi que par rapport au total des recettes fiscales. En même temps le Royaume-Uni offre un régime de faible imposition sur les revenus issus de la propriété intellectuelle, notamment sur les inventions brevetées. Selon les conclusions de l'OCDE, il s'agit d'un régime fiscal dommageable, parce qu'il s'applique aussi aux brevets issus de travaux de recherche et développement réalisés à l'étranger qui ont été transférés au Royaume-Uni. Ce système de faible imposition incite au transfert vers le Royaume-Uni des revenus issus d'inventions brevetées partout dans le monde. Cependant, bien que le transfert de bénéfices au Royaume-Uni soit un grave problème, le montant des bénéfices que les multinationales transfèrent hors du Royaume-Uni est encore plus important et l'État perd de ce fait des recettes fiscales très élevées. Le Royaume-Uni joue donc à la fois un rôle clé

dans le système d'évasion fiscale internationale, mais il en subit également grandement les conséquences. Il serait donc dans l'intérêt du Royaume-Uni de prôner une approche bien plus ferme de lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Il en va de même pour d'autres pays. Par exemple, les multinationales américaines transfèrent des bénéfices énormes vers les Pays-Bas, mais ceux-ci sont souvent exemptés d'impôts. Le gouvernement néerlandais estime que la mise en œuvre de mesures de lutte contre les transferts de bénéfices va permettre de dégager au moins 200 millions d'euros de recettes nationales supplémentaires en 2017.

La plupart des pays en développement n'ont toujours pas accès aux informations nécessaires

L'étude de Tax Justice Network n'a malheureusement pas pu estimer le montant des distorsions de bénéfices non déclarés pour un grand nombre de pays en développement, en raison de l'absence de données complètes disponibles pour chaque pays. Le manque de transparence sur les données constitue une limite majeure pour faire toute la lumière sur l'ampleur de l'évasion fiscale et du manque à gagner dans ces pays. Comme indiqué ci dessus, les chercheurs n'ont eu accès qu'aux données (déjà limitées) concernant les multinationales américaines.

L'OCDE reconnaît que des informations sur les activités commerciales, les bénéfices et les impôts payés par les multinationales dans chaque pays sont importantes pour les autorités fiscales. Mais bien que l'OCDE ait avancé sur cette question, sa proposition de reporting ne va pas assez loin. L'OCDE propose que seules les très grandes entreprises, dont le chiffre d'affaires dépasse les 750 millions d'euros, soient soumises à cette obligation de reporting. Or, dans de nombreux petits pays en développement, les grands investisseurs étrangers sont souvent des multinationales qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 750 millions d'euros. Par ailleurs, les sociétés devront transmettre leur reporting uniquement aux autorités fiscales du pays où leur siège se trouve. Les autres pays devront s'en remettre au système d'échange d'informations pour obtenir les données, ce qui risque d'accroître la complexité du système tout en le rendant moins efficace. La plupart des pays en développement n'obtiendront pas d'informations sur les multinationales américaines parce qu'ils n'ont pas d'accords fiscaux en place avec les États-Unis qui fournissent la base juridique nécessaire à l'échange de d'informations fiscales confidentielles.

Il serait beaucoup plus efficace d'exiger que toutes les grandes multinationales rendent public le montant de leurs ventes, de leurs bénéfices, de leurs impôts et d'autres informations clés pour chacun des pays où elles sont implantées. Ce reporting public permettrait d'éclairer un débat très sain autour des réformes fiscales qu'il reste à faire pour s'assurer que les entreprises paient des impôts là où elles exercent réellement leurs activités.

L'étude réalisée par le Tax Justice Network et Jansky montre que les données des multinationales au niveau des pays peuvent être un outil puissant pour déceler des tendances au transfert de bénéfices. Elle fait aussi apparaître que les renseignements disponibles au niveau des pays sont loin d'être suffisants pour réaliser une analyse détaillée ou pour contrôler l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS).

Il est regrettable de constater que certains pays de l'OCDE qui envisageaient

auparavant d'adopter un reporting public ou le prônaient explicitement, comme la France par exemple, rechignent dorénavant à aller plus loin que la proposition de l'OCDE. Il n'y a pourtant rien qui les empêche de passer à l'étape suivante et d'exiger que ces informations pays par pays soient rendues publiques.

ÉROSION DES RECETTES FISCALES DES ENTREPRISES : L'ÉCHEC DE L'INITIATIVE BEPS DE L'OCDE

En 2013, l'OCDE, soutenue par le G20, a publié un plan d'action de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises, connu sous le nom de BEPS (en anglais « base erosion and profit shifting » - érosion de la base fiscale et transfert de bénéfices)²¹. L'objectif central du projet BEPS était d'amener les multinationales à payer des impôts là où elles exercent véritablement leurs activités.

Il y a eu des progrès dans un petit nombre de domaines. Ainsi, tous les pays de l'OCDE se sont engagés à intégrer dans leurs conventions fiscales des dispositions générales anti-abus. Mais à bien d'autres égards, les résultats sont très limités, et plus généralement, les mesures annoncées ne sont pas suffisantes pour s'assurer que les multinationales paient leurs impôts là où elles ont une activité économique réelle. Pour plus de détails, voir l'évaluation complète du BEPS Monitoring group²².

Par ailleurs, dès le début, le plan d'action BEPS présentait des lacunes. Il omettait des questions importantes pour les pays en développement, ces derniers n'ayant été conviés que très tardivement à la table des négociations. C'est grâce à la pression forte et constante de la société civile et des pays en développement que l'OCDE et le groupe du G20 ont progressivement ouvert le processus BEPS pour y faire participer certains pays en développement, même si cette participation a été très limitée²³. En novembre 2014, 14 pays en développement non-membres du G20 ont finalement été autorisés à participer aux négociations. Or entretemps, le programme avait déjà été établi, le premier ensemble de propositions adopté, et l'approche quant aux autres actions plus ou moins arrêtée. Le contenu du plan d'action définitif est aujourd'hui connu et disponible. La plupart des solutions préconisées sont trop complexes et tout bonnement irréalisables, surtout pour les petits pays en développement, dont les autorités fiscales manquent souvent de compétences. Il est paradoxal de constater que l'OCDE en appelle dorénavant à un processus de mise en œuvre inclusif, exigeant le respect par les pays en développement du plan d'action BEPS alors que celui-ci ne répond pas à certaines des questions qui les préoccupent le plus.

Lors de la conférence des Nations unies sur le financement du développement de juillet 2015, les pays en développement ont demandé avec insistance à participer activement aux discussions et à la prise de décisions sur l'élaboration des normes fiscales internationales et la création d'un organisme fiscal international inclusif sous l'égide des Nations unies. Bien que lors de la conférence, les pays donateurs se soient engagés à accroître leur soutien au renforcement des capacités des autorités fiscales des pays en développement et à « élargir la coopération avec les pays en développement dans le débat mondial sur la fiscalité »²⁴, aucun accord n'a pu être trouvé sur la création d'un organisme fiscal international. Mais comme il n'y a toujours pas de processus inclusif visant à réformer les règles fiscales internationales de manière à ce qu'elles

fonctionnent pour tous les pays, des appels continuent d'être lancés en vue de la création d'un tel organe. Mais jusqu'à ce que cet organisme soit créé, il est indispensable de renforcer par d'autres moyens la représentation des pays en développement non-membres du G20 dans les négociations fiscales internationales.

Il manque également au programme BEPS de l'OCDE une action visant à enrayer la prolifération d'incitations fiscales inutiles ou à mettre fin à la course au moins-disant fiscal et aux allègements fiscaux. Au cours des dernières décennies, des pays du monde entier ont considérablement réduit leurs taux d'impôt sur les sociétés en vue de freiner la tendance au transfert de bénéfices et d'attirer les investissements étrangers. Par ailleurs, les tentatives déployées jusqu'ici par l'OCDE visant à endiguer la prolifération de systèmes fiscaux dommageables se sont soldées par un échec. Un grand nombre de pays de l'OCDE ainsi que des paradis fiscaux se sont contentés de remplacer des pratiques fiscales qui ont été déclarées dommageables par de nouveaux régimes qui n'enfreignent pas les critères de l'OCDE (voir Encadré 3). Cependant, beaucoup de ces nouveaux régimes ont des effets tout aussi néfastes sur d'autres pays.

Encadré 4 : Remplacement d'un système fiscal dommageable par un autre

Le **Luxembourg** a mis fin à son régime préférentiel pour les holdings en 2010. Il a toutefois opté pour la mise en place d'un régime fiscal préférentiel pour les innovations (« Innovation Box ») et est devenu tristement célèbre pour les rescrits fiscaux abusifs et confidentiels qu'il a délivrés à des centaines d'entreprises multinationales

La **Suisse** va progressivement abandonner les régimes préférentiels existants qu'elle réserve aux multinationales étrangères, tel que le système dit des holdings, d'ici à 2019. Dans le même temps, elle propose une baisse du taux général de l'impôt, la création d'une « Patent Box » et des déductions d'impôt sur ce qu'on appelle en anglais les « selfcreated goodwill » transférés en Suisse.

La **Belgique** a abandonné son régime fiscal préférentiel en faveur de qu'on appelle des centres de coordination. Elle a introduit dans la foulée un régime de déduction des intérêts notionnels qui s'applique à toutes les entreprises et dont elle promeut activement l'emploi dans l'établissement de structures internationales d'évasion fiscale.

Jersey et **l'île de Man** ont remplacé leur taux préférentiel de 0 % pour les investisseurs étrangers par un taux d'impôt sur les sociétés de 10 % pour l'ensemble des services financiers et de 0 % pour toutes les autres entreprises, y compris les entreprises nationales.

L'**Irlande** abandonne progressivement son échappatoire fiscale controversée du « double irlandais », se vantant d'adopter ainsi une mesure positive de lutte contre l'évasion fiscale, pour en fait prévoir d'introduire à sa place un régime d'imposition spécial de 6,25 % pour les revenus tirés de la propriété intellectuelle. D'aucuns ont fait valoir que cette mesure revenait tout simplement à remplacer une échappatoire fiscale par une autre.

Selon l'OCDE, l'abaissement à zéro du taux d'imposition sur les sociétés ne constitue pas une pratique fiscale dommageable. Cette position est toutefois de moins en moins défendable, car le système fiscal international défaillant a pour effet de monter les pays les uns contre les autres dans une course effrénée à l'allègement de la fiscalité des entreprises. Il est largement reconnu que les mesures du plan d'action BEPS risquent d'accentuer cette course. Plusieurs pays en arrivent à suggérer qu'ils vont peut-être abaisser encore plus leur taux d'imposition général pour permettre aux entreprises de conserver leur faible taux effectif d'imposition, qui est actuellement le résultat de pratiques d'évasion fiscale

agressives. Même si cela créerait une concurrence moins déloyale entre les multinationales, et entre les multinationales et les entreprises de plus petite taille, cela aurait aussi pour effet de maintenir les manques à gagner fiscaux causés par les actuelles pratiques fiscales dommageables.

Si le G20 ne met pas un terme à cette course au moins-disant, nous risquons de nous retrouver avec de grandes multinationales qui déclarent le montant exact de leurs bénéfices dans chaque pays, tout en continuant de ne payer que très peu d'impôts sur ces bénéfices. Compte tenu des pertes énormes subies par des pays du monde entier, il est inquiétant de constater que le G20 semble être relativement satisfait de l'actuel plan d'action. Il est temps que les États et les citoyens des pays du G20 se réveillent, qu'ils regardent la réalité en face et prennent sans plus attendre des mesures plus ambitieuses pour mettre fin à l'hémorragie fiscale.

LES MESURES QUE LE G20 DOIT PRENDRE

Les actuelles propositions de l'OCDE constituent certes une avancée, mais elles sont encore loin du compte. Le Tax Justice Network, l'Alliance Globale pour la justice fiscale, Public Services International et Oxfam exhortent les États du G20 à s'engager en faveur d'une deuxième génération de réformes fiscales visant à mettre un terme aux pratiques fiscales dommageables des entreprises, et ce de manière à ce que cela profite à tous les pays :

- Les États du G20 doivent s'appuyer sur les progrès réalisés jusqu'à présent et soutenir avec fermeté une prochaine phase de décisions politiques internationales sur les grands enjeux de la fiscalité des entreprises qui ne sont pas encore réglés, ou insuffisamment. Il leur faut notamment adopter une approche plus efficace de lutte contre les paradis fiscaux utilisés par les sociétés et contre les régimes fiscaux dommageables, y compris les systèmes non préférentiels, et mettre fin au nivellement par le bas de l'imposition sur les bénéfices des entreprises. Cette fois-ci, le processus devra, dès le début, permettre la participation de tous les pays en développement sur un pied d'égalité et de manière structurelle. Enfin, pour parvenir à une coopération véritablement internationale, il sera nécessaire de créer un organisme fiscal international sous l'égide des Nations unies, unique instance internationale représentative et donc légitime.
- Bien que le plan d'action de l'OCDE présente de graves lacunes, nous incitons vivement les États du G20 à mettre en œuvre les mesures pour garantir de réels changements dans les domaines où des progrès ont été réalisés. De plus, nous exhortons les membres du G20 à introduire dans leur législation nationale un reporting pays-par-pays public pour toutes les grandes entreprises.

NOTES

Toutes les URL ont été consultées en octobre 2015, sauf mention contraire.

- 1 Alex Cobham et Petr Janský, Novembre 2015, « Measuring misalignment: The location of US multinationals' economic activity versus the location of their profits » [Mesurer la distorsion : Lieu de l'activité économique des multinationales américaines par rapport au lieu de leurs bénéfices], *Document de travail de l'ICTD*, Brighton : Centre international pour la fiscalité et le développement. <http://www.taxjustice.net/scaleBEPS/>
- 2 Sur le long terme, là où le manque à gagner fiscal pour les pays de l'OCDE est d'environ 1 % du PIB contre 1,30 % pour les pays en développement. En part du total des recettes fiscales, la différence sera probablement bien plus importante étant donné que la moyenne des recettes fiscales totales dans les pays de l'OCDE est d'environ 35 % du PIB, contre 15 % environ dans les pays en développement. Voir E. Crivelli, R. De Moij and M. Keen (2015). Document de travail du FMI : *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>
- 3 C20 (2015), « Turkey, Tax Justice Policy Paper » [Turquie, Document de politique générale sur la justice fiscale], 2 septembre 2015, <http://www.c20turkey.org/uploads/C20PolicyPaperOnInternational%20Taxation.pdf>
- 4 Rapport Tax Justice Network (2015), voir note 1.
- 5 Reuters, « Big US firms hold \$2.1 trillion overseas to avoid taxes » [Les grandes sociétés américaines détiennent 2,1 trillions de dollars à l'étranger pour ne pas payer d'impôts], 6 octobre 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/06/us-usa-tax-offshore-idUSKCN0S008U20151006>
- 6 Les principaux résultats de l'étude reposent sur une formule de répartition des bénéfices consolidés, qui a été proposée pour une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dans l'Union européenne : 1/3 immobilisations corporelles, 1/3 ventes, 1/6 salariés et 1/6 salaires. Cela permet d'éviter que les résultats dépendent trop fortement d'un seul indicateur. Voir Commission européenne, Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS), COM (2011) 121/4, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_2011_121_en.pdf
- 7 En ce qui concerne les Pays-Bas, et le Luxembourg dans une moindre mesure, ces chiffres reflètent également le fait que de nombreuses multinationales américaines y détiennent des holdings intermédiaires. Ces holdings leur servent de tremplins pour réaliser des investissements étrangers dans d'autres pays. Les revenus de dividendes perçus par les holdings sont inclus dans les bénéfices bruts. Normalement, ces dividendes sont payés à partir des recettes qui ont déjà été imposées dans l'autre pays, là où les investissements réels ont eu lieu. Il aurait donc été utile de faire la distinction entre les revenus de dividendes (des holdings) et toute autre marge brute (provenant des activités économiques réelles majorées du transfert de bénéfices). Les données ne permettent toutefois pas de le faire. La base de données comprend une mesure des bénéfices résultant de la production actuelle, qu'on appelle « rendement de type profit » (« profit-like return » en anglais), qui exclut les revenus de la holding. Toutefois, il y a de fortes chances que cette mesure exclue aussi d'autres types de revenus de source étrangère. Par exemple, en 2012, le rendement de type profit au Luxembourg était inférieur à 5 milliards de dollars. Ce chiffre paraît bien trop bas pour inclure tous les intérêts et les revenus de redevances que les multinationales américaines ont déclarés au Luxembourg.
- 8 « Ireland to phase out "Double Irish" tax breaks used by tech giants » [Abandon progressif par l'Irlande des allègements fiscaux dits « double irlandais » utilisés par les géants de la technologie], http://www.nytimes.com/2014/10/15/business/international/ireland-to-phase-out-tax-advantage-used-by-technology-firms.html?_r=0
- 9 Le principal constat souligne le fait que les investissements et le commerce entre l'Irlande et les pays en développement sont d'ordre relativement marginal. Il semble que des structures semblables à celles du double irlandais aient pour principal effet d'engendrer des manques à gagner dans les grands pays riches. <http://francisweyziq.com/2015/10/14/spillover-analysis-of-irish-tax-policy/>
- 10 « New loophole to replace the "Double Irish" tax strategy » [Nouvelle faille prévue pour remplacer la stratégie fiscale du « double irlandais »], *Independent*, 9 novembre 2014, <http://www.independent.ie/business/irish/new-loophole-to-replace-the-double-irish-tax-strategy-30728951.html>
- 11 Ces entités ne sont pas imposées aux Pays-Bas, parce que c'est généralement au niveau des propriétaires (des associés) que ce type de revenu est imposé. Or en l'occurrence, les propriétaires sont des sociétés mères implantées aux États-Unis, et de leur côté les États-Unis n'appliquent pas non plus de taxe sur les revenus en raison de failles bien connues qui existent aux États-Unis.
- 12 « La Commission décide que les avantages fiscaux sélectifs accordés à Fiat au Luxembourg et à Starbucks aux Pays-Bas sont illégaux au regard des règles de l'UE en matière d'aides d'État. » Communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 21 octobre 2015 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm
- 13 « Multinationals kiezen massaal voor Belgische route » [Les multinationales choisissent en masse la voie belge], *De Tijd*, 1^{er} février 2013, http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Multinationals_kiezen_massaal_voor_Belgische_route.9298474-3136.art
- 14 Voir par exemple Citizens for Tax Justice (2014). « American Corporations Tell IRS the Majority of Their Offshore Profits Are in 12 Tax Havens » [Les entreprises américaines disent au fisc que la majorité de leurs bénéfices étrangers se trouve dans 12 paradis fiscaux] <http://ctj.org/pdf/corporateoffshoreprofitsirs.pdf>; F.

Weyzig (2013). « Tax treaty shopping: Structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands. » [Cours aux conventions fiscales : Déterminants structurels des investissements directs étrangers acheminés par les Pays-Bas.] *International Tax and Public Finance*, 20(6), 910-937, <http://francisweyzig.files.wordpress.com/2013/05/weyzig-tax-treaty-shopping-20120810.pdf>.

- 15 M. Martin and R. Watts (2013) « Putting Progress at Risk? MDG spending in developing countries », [Mettre le progrès à risque ? Les dépenses des OMD dans les pays en développement] *Development Finance International* et Oxfam, p28, <http://oxf.am/Upm>
- 16 K. Xu et al. (2007) « Protecting Households From Catastrophic Health Spending » [Protéger les ménages des dépenses catastrophiques de santé], *Health Affairs*, 26[4]: 972–83.
- 17 En appliquant les taux d'imposition effectifs moyens pour les multinationales américaines aux estimations du déficit de bénéfices dans chaque pays, le manque à gagner fiscal pour tous les pays dans cette situation est de l'ordre de 100 à 150 milliards de dollars.
- 18 Pour la Turquie et l'Arabie saoudite, les données sont incomplètes. Des analyses employant une autre mesure des bénéfices suggèrent que la Turquie elle aussi souffre d'une perte de bénéfices, alors que ça n'est pas le cas pour l'Arabie saoudite.
- ¹⁹ La formule utilisée est la même que celle précisée dans la note 6 soit : 1/3 immobilisations corporelles, 1/3 ventes, 1/6 salariés et 1/6 salaires. Toutefois les données du bureau d'analyse économique américain sont agrégées au niveau de chaque pays : les données disponibles pour la France concernent donc le total d'employés, de ventes, de bénéfices etc. des multinationales américaines en France. Si les données étaient disponibles au niveau de chaque entreprise et le calcul réalisé de la même manière au niveau de chaque entreprise, ce chiffre pourrait être légèrement revu à la hausse ou à la baisse.
- ²⁰ Annonce du ministère de la Santé. Voir <http://www.economie.gouv.fr/presentation-du-budget-2016-de-la-securite-sociale>
- 21 OCDE (2013). Plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf
- 22 <https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/2015/10/05/overall-evaluation/>
- 23 <http://www.oecd.org/ctp/beps-2014-deliverables-information-brief.pdf>
Pays non-membres de l'OCDE et du G20 et candidats à l'OCDE (10 pays) : Inde, Chine, Indonésie, Brésil, Argentine, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Russie, Lettonie, Colombie.
Autres pays en développement non-membres de l'OCDE (14 pays) : Albanie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Croatie, Géorgie, Jamaïque, Kenya, Maroc, Nigeria, Pérou, Philippines, Sénégal, Tunisie et Vietnam.
- ²⁴ Ces engagements ont été pris par les États et les institutions signataires de l'initiative fiscale d'Addis http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf. Tout en saluant les efforts visant à aider les pays en développement à renforcer leurs administrations fiscales, tant qu'ils répondent à la demande, il ne faudrait pas pour autant détourner l'énergie déployée à créer un processus intergouvernemental inclusif sur la coopération fiscale.

© Tax Justice Network et Oxfam International Novembre 2015

Ce document a été rédigé par Francis Weyzig. L'éditeur reconnaît l'aide d'Esmé Berkhout, Daniel Bertossa, Alex Cobham, Luke Gibson, Alison Holder et Teresa Marshall dans sa production. Il fait partie d'une série de textes rédigés pour éclairer le débat public sur les enjeux de politique humanitaire et de développement.

Pour plus d'informations sur les questions soulevées dans cet article, veuillez adresser un e-mail à advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais pourront s'appliquer. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour le Tax Justice Network, l'Alliance globale pour la

justice fiscale, PSI et Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-973-7 en novembre 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

